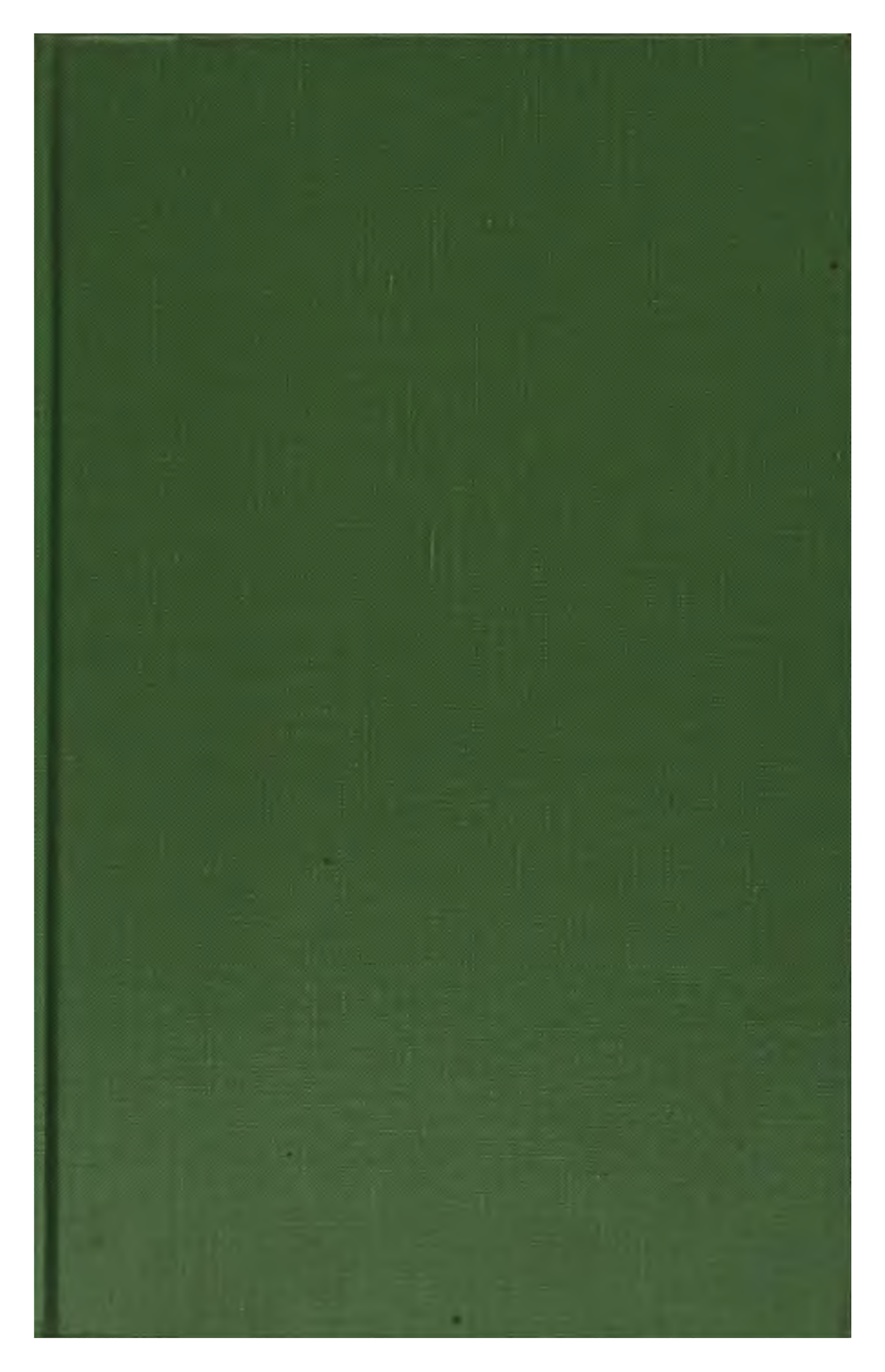
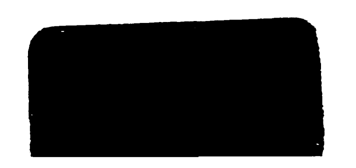




Mill, J. S.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЕ ПРАВЛЕНІЕ

ПУБЛИЦИСТИЧЕСКІЕ ОЧЕРКИ

Дж. Стюарта Милля.

ПЕРЕВОДЪ СЪ АНГЛІЙСКАГО

ПОДЪ РЕДАКЦІЕЙ

Р. И. Сементковскаго.

Цѣна 60 коп.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Изданіе Ф. Павленкова.
1897.

Типографія Ю. Н. Эрлихъ, Садовая, № 9.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Предисловіе автора къ 1-му изданію.

Тотъ, кто уже почтилъ своимъ вниманіемъ мои изслѣдованія, вѣроятно не найдетъ много новаго въ настоящемъ трудѣ, такъ какъ въ немъ проведены тѣ же принципы, которые я старался установить въ теченіи большей части моей жизни, а соотвѣтственныя были практическія соображенія уже не разъ имъ высказаны другими, или же мною самимъ. Новое однако заключается въ томъ, что всѣ эти принципы и соображенія собраны, приведены въ связь и до нѣкоторой степени обоснованы. Во всякомъ случаѣ многія мнѣнія, хотя и не новы, встрѣтятъ и теперь столь же мало сочувствія, какъ и прежде.

Мнѣ однако кажется, судя по нѣкоторымъ признакамъ и, въ особенности, судя по послѣднимъ преніямъ о парламентской реформѣ, что и консерваторы, и либералы (если я могу называть ихъ такъ, какъ они сами продолжаютъ называютъ себя) утратили вѣру въ политическое ученіе, которое они исповѣдуютъ на словахъ; но ни тѣ, ни другіе ни на шагъ не подвинулись въ пріисканіи лучшаго ученія. Между тѣмъ оно можетъ быть найдено; но оно не должно быть простымъ компромиссомъ между двумя партіями, а должно представлять нѣчто болѣе широкое, настолько широкое, чтобы его могли принять и либералы, и консерваторы, не отрекаясь отъ того, что въ ихъ собственномъ ученіи дѣйствительно для нихъ дорого. Когда многіе смутно сознаютъ необходимость въ новомъ ученіи и

когда очень немногіе рѣшаются похвалиться тѣмъ, что нашли его, то каждый можетъ безъ сомнѣнія предлагать то, что ему представляется лучшимъ въ его собственныхъ идеяхъ и въ идеяхъ другихъ людей, и что можетъ содѣйствовать установленію новой доктрины.

Предисловіе автора ко 2-му изданію.

Это изданіе отличается отъ перваго лишь нѣсколькими страницами, прибавленными къ VI главѣ, для разъясненія того, что подало поводъ къ возраженіямъ противъ защищаемаго въ ней плана представительства меньшинства.

О ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОМЪ ПРАВЛЕНІИ.

ГЛАВА I.

Въ какой мѣрѣ формы правленія подлежатъ свободному выбору?

Всѣ разсужденія о формахъ правленія носятъ на себѣ болѣе или менѣе исключительный отпечатокъ двухъ противоположныхъ теорій о политическихъ установленіяхъ или, вѣрнѣе, двухъ различныхъ взглядовъ на то, что слѣдуетъ понимать подъ политическими установленіями. По одному взгляду на дѣло, управленіе—чисто практическое искусство, къ которому примѣнимъ только вопросъ о средствахъ и цѣли. Формы правленія—не что иное, какъ средства для достиженія человѣческихъ цѣлей; онѣ зависятъ только отъ человѣческой изобрѣтательности. Такъ какъ онѣ — дѣло рукъ человѣка, то предполагается, что отъ воли человѣка зависитъ создать ту или другую форму правленія. При такомъ взглядѣ на дѣло правленіе составляетъ задачу, рѣшаемую какъ всякій другой дѣловой вопросъ. Прежде всего надо опредѣлить цѣли, которыя должно осуществлять правительство; затѣмъ рѣшить, какая форма правленія наиболѣе пригодна для достиженія этой цѣли. Выяснивъ эти два вопроса и опредѣливъ, какая форма правленія совмѣщаетъ въ себѣ наибольшую сумму добра и наименьшую сумму зла, мы должны еще заручиться одобреніемъ нашихъ соотечественниковъ или тѣхъ, для которыхъ данныя установленія предназначены. Найти наилучшую форму правленія, убѣдить другихъ, что она дѣйствительно наилучшая, и побудить ихъ добиваться ея—вотъ какой процессъ происходитъ въ умѣ людей, придерживающихся этой политической философіи.

Для нихъ конституція представляетъ такой же интересъ, какъ какой-нибудь плугъ или молотилка, — вся разница только въ степени.

Иначе смотрятъ на дѣло политическіе мыслители, которые такъ далеки отъ отождествленія формы правленія съ машиной, что смотрятъ на нее какъ на нѣчто самозарождающееся, а на политическую науку—какъ на отрасль естествознанія. По ихъ мнѣнію формы правленія не подлежатъ выбору. Ихъ надо брать такими, какими онѣ сложились. Правительства не могутъ быть организованы по заранѣе намѣченному плану: они «не создаются, а сами возникаютъ». Наше дѣло по отношенію къ нимъ, какъ и по отношенію ко всѣмъ другимъ явленіямъ міровой

жизни, — изучать присущія имъ свойства и приспособиться къ нимъ. Основныя политическія установленія даннаго народа, въ глазахъ этой школы, составляютъ своего рода органическій продуктъ природы и жизни народа: его обычаевъ, инстинктовъ, безсознательныхъ потребностей и желаній, менѣе всего его сознательныхъ намѣреній. Народная воля проявляется только въ томъ, что она временныя нужды удовлетворяетъ временными средствами. Эти средства оказываются дѣйствительными, если они достаточно согласованы съ національными чувствами и характеромъ; такимъ образомъ путемъ постепенной аггрегаціи создается правительственная система, вполнѣ пригодная для народа, обладающаго ею; но было бы тщетно навязывать ее другому народу, у котораго природа и обстоятельства не содѣйствовали ея самостоятельному возникновенію.

Трудно рѣшить, которая изъ этихъ двухъ доктринъ нелѣпѣе, если предположить, что кто-нибудь захотѣлъ бы придерживаться одной изъ нихъ исключительно. Но принципы, которыхъ придерживаются люди въ спорномъ вопросѣ, обыкновенно очень несовершенно выражаютъ ихъ дѣйствительные взгляды. Никто не вѣритъ, чтобы всякій народъ способенъ былъ создать всякаго рода установленія. Какъ бы насъ не соблазняла параллель между послѣдними и механическими орудіями, однако очевидно, что человѣкъ даже въ выборѣ деревяннаго или желѣзнаго инструмента не руководствуется только тѣмъ, что инструментъ этотъ самъ по себѣ наилучшій. Онъ принимаетъ во вниманіе, обладаетъ ли инструментъ другими качествами, которыя могли бы сдѣлать выгоднымъ его употребленіе и въ особенности обладаютъ ли тѣ, которые будутъ имъ пользоваться, необходимыми знаніями и снаровкой. Съ другой стороны, тѣ, кто признаетъ государственныя установленія своего рода живыми организмами, на самомъ дѣлѣ вовсе не такіе политическіе фаталисты, какими они себя выдаютъ. Они не утверждаютъ, что человѣчеству не предоставлено никакого выбора относительно формы правленія, которой оно желало бы подчиниться или что при рѣшеніи вопроса о преимуществахъ той или другой вовсе не должны приниматься во вниманіе послѣдствія, вытекающія изъ нихъ. Не смотря на то, что каждая сторона, изъ духа оппозиціи, сильно преувеличиваетъ свою собственную теорію и никто не придерживается этихъ теорій въ ихъ безусловной формѣ, обѣ онѣ однако соотвѣтствуютъ глубокому различію между двумя политическими міросозерцаніями. Далѣе, хотя, очевидно, ни одна изъ нихъ не можетъ быть признана истинной, съ другой стороны столь же очевидно, что ни одна изъ нихъ не можетъ быть признана вполнѣ ложной, и намъ предстоитъ изслѣдовать каждую изъ нихъ въ самомъ ея основаніи и воспользоваться тою долей истины, которая заключается въ нихъ.

Итакъ вспомнимъ прежде всего, что политическія установленія (хотя это, можетъ быть, иногда игнорируется) дѣло рукъ человѣческихъ и что они обязаны своимъ происхожденіемъ и своимъ существованіемъ человѣческой волѣ. Люди не нашли ихъ въ одно прекрасное утро готовыми.

Не похожи они и на деревья, которыя, будучи разъ посажены, «всегда растутъ», между тѣмъ какъ люди «спятъ». Во всякій періодъ ихъ существованія сознательное вмѣшательство человѣка измѣняетъ ихъ въ томъ или другомъ направленіи. Поэтому, какъ всѣ дѣла рукъ человѣческихъ, они могутъ быть хорошо или дурно организованы, смотря по тому, насколько при созданіи ихъ дѣйствовали сообразительность и искусство. Наконецъ, если какой-нибудь народъ не позаботился или внѣшнее давленіе ему помѣшало выработать себѣ государственный строй путемъ устраненія зла по мѣрѣ того, какъ оно возникало, или какъ пострадавшіе отъ него приходили къ сознанію своей силы, то это замедленіе политическаго прогресса несомнѣнно представляетъ большое несчастіе для него, но еще не служитъ доказательствомъ, что формы пригодныя для другихъ не пригодны или окажутся не пригодными для него, когда ему заблагоразсудится принять ихъ.

Съ другой стороны, нужно также имѣть въ виду, что политическій механизмъ не дѣйствуетъ самъ собою. Онъ возникъ при помощи людей и долженъ приводиться въ дѣйствіе людьми, да къ тому же еще самыми обыкновенными. Онъ нуждается не только въ простомъ ихъ одобреніи, но и въ дѣятельномъ участіи, и долженъ быть приноровленъ къ способностямъ и качествамъ людей, для которыхъ онъ предназначенъ. Это предполагаетъ три условія. Народъ, для котораго предназначена форма правленія, долженъ сочувствовать ей, или, если не сочувствовать, то по крайней мѣрѣ не ставить непреодолимыхъ препятствій ея установленію. Онъ долженъ желать и быть способнымъ оказывать ей поддержку и исполнить все, что требуется для того, чтобы она могла удовлетворить своей цѣли. Подъ исполненіемъ надо подразумѣвать какъ дѣйствіе, такъ и воздержаніе отъ него. Народъ долженъ быть способенъ выполнить условія дѣйствія и условія самоограниченія, необходимыя какъ для поддержанія установленнаго политическаго строя, такъ и для осуществленія его цѣлей, потому что его соотвѣтствіе съ ними составляетъ его достоинство.

При отсутствіи одного изъ этихъ трехъ условій формы правленія, что бы ни сулила послѣдняя въ другихъ отношеніяхъ, она непригодна для даннаго случая.

Первое препятствіе, т. е. несочувствіе народа, не нуждается въ поясненіяхъ, потому что въ теоріи оно никогда не могло быть упущено изъ виду. Съ фактомъ несочувствія постоянно приходится встрѣчаться. Ничто кромѣ внѣшней силы не могло заставить сѣверо-американскихъ индѣйцевъ подчиниться ограниченіямъ организованнаго политическаго строя. То же самое, хотя и въ менѣе рѣшительной формѣ, можно сказать и о варварахъ, которые наводнили Римскую Имперію. Потребовались вѣка и полное измѣненіе условій, чтобы они привыкли къ правильному подчиненію даже собственнымъ вождямъ, когда они не состояли непосредственно подъ ихъ начальствомъ. Есть націи, которыя добровольно не подчиняются никакому иному правительству, кромѣ правительства извѣстныхъ фамилій, съ незапамятныхъ временъ имѣвшихъ

привиллегію давать имъ вождей. Другія, если только онѣ не вынуждены были покориться чужеземнымъ завоевателямъ, никогда не соглашались признать монархію или же республику. И это отвращеніе бываетъ такъ сильно, что по крайней мѣрѣ въ данное время несимпатичная форма правленія не можетъ быть осуществлена.

Но бываютъ и такіе случаи, когда народъ, хотя и не противится извѣстной формѣ правленія,—можетъ быть, даже желаетъ ее—однако не расположенъ или неспособенъ выполнить даже такія требованія, которыя необходимы для ея номинальнаго существованія. Такъ, народъ можетъ предпочитать свободную форму правленія; но если онъ вслѣдствіе нерадѣнія, беззаботности, малодушія, недостатка духа общественности, неспособенъ къ усиліямъ, необходимымъ для ея сохраненія; если онъ не хочетъ бороться за нее, когда ей угрожаетъ непосредственная опасность; если у него можно отнять ее хитростью; если въ моментъ отчаянія, или временной паники, или въ порывѣ увлеченія онъ можетъ сложить свою свободу у ногъ хотя бы великаго человѣка, или облечь его властью, которая даетъ ему возможность ниспровергнуть свободныя установленія,—то во всѣхъ этихъ случаяхъ народъ болѣе или менѣе не доросъ до свободы, и хотя кратковременное пользованіе ею могло послужить ему ко благу, однако долго свобода при такихъ условіяхъ продержаться не можетъ. Затѣмъ, народъ можетъ не имѣть охоты или быть неспособнымъ къ исполненію обязанностей, налагаемыхъ на него извѣстною формой правленія. Варварскій народъ, хотя до извѣстной степени и воспріимчивый къ преимуществамъ цивилизованнаго строя, можетъ быть неспособнымъ къ самоограниченію, кот раго онъ требуетъ. Его страсти могутъ быть слишкомъ необузданны, личная гордость слишкомъ непреклонна, чтобы онъ могъ воздержаться отъ частныхъ столкновеній и предоставить закону мстить за причиненныя ему дѣйствительныя и мнимыя обиды. Въ подобномъ случаѣ, чтобы культурное правительство могло дѣйствительно быть полезнымъ, оно должно имѣть въ значительной степени характеръ абсолютный, т. е., не допускать надъ собою контроля и сильно ограничивать вліяніе народа.

Далѣе, народъ, который не хочетъ активно содѣйствовать закону и властямъ въ преслѣдованіи преступниковъ, можетъ пользоваться только ограниченной свободой. Если народъ болѣе расположенъ скрывать преступника, чѣмъ преслѣдовать его; если онъ, подобно индусу, готовъ принести ложную присягу, чтобы спасти ограбившаго его человѣка, вмѣсто того, чтобы возбудить противъ него преслѣдованіе и тѣмъ навлечь на себя его месть; если, какъ это еще случается у нѣкоторыхъ европейскихъ народовъ, всякій спѣшитъ перейти на другую сторону улицы, когда увидитъ, что среди бѣлаго дня совершается убійство, потому что это касается полиціи и благоразумнѣе не вмѣшиваться не въ свои дѣла, наконецъ если народъ возмущается казнью, но безразлично относится къ убійству,—то ему нужны общественныя власти съ болѣе широкими полномочіями, чѣмъ въ другихъ странахъ: у него, значитъ, не обезпе-

чены основныя и самыя необходимыя условія цивилизованной жизни. Столь слабое развитіе общественности у народа, вышедшаго изъ состоянія дикости, несомнѣнно чаще всего бываетъ результатомъ дурного управленія, которое пріучило людей смотрѣть на законъ, какъ на нѣчто созданное для какихъ то другихъ цѣлей, но не для ихъ блага, а на его охранителей, какъ на болѣе опасныхъ враговъ, чѣмъ даже провинившихся въ открытомъ нарушеніи его. Но какъ бы мы ни оправдывали людей, у которыхъ сложились такія понятія, и даже если-бы мы допустили, что эти понятія могутъ со временемъ измѣниться подъ вліяніемъ хорошаго управленія, тѣмъ не менѣе пока они существуютъ, народъ настроенный подобнымъ образомъ не можетъ быть подчиненъ власти съ такими ограниченными полномочіями, какъ народъ, симпатіи котораго находятся на сторонѣ закона и который готовъ энергично содѣйствовать его исполненію.

Наконецъ и представительныя учрежденія окажутся недѣйствительными и будутъ служить лишь простымъ орудіемъ тираніи и интригъ, если большинство избирателей такъ мало заинтересовано въ этой формѣ правленія, что не желаетъ даже участвовать въ выборахъ, или, если и подаютъ голоса, то не руководствуются соображеніями общественнаго блага, а продаютъ ихъ за деньги или вотируютъ по указанію лица, отъ котораго они зависятъ, или того, кого они хотѣли бы по личнымъ соображеніямъ расположить въ свою пользу [1]). Такого рода избирательныя собранія вмѣсто того, чтобы служить дѣйствительной гарантіей противъ дурного управленія, чаще всего бываютъ только придаточнымъ колесомъ въ его механизмѣ. Помимо такого рода моральныхъ препятствій, часто и механическія трудности служатъ непреодолимой преградой къ установленію извѣстной формы правленія. Хотя въ древности могла встрѣчаться и дѣйствительно встрѣчалась значительная личная независимость; но внѣ городской общины правильно организованное народное правленіе было немыслимо, потому что физическія условія, необходимыя для установленія общественнаго мнѣнія, встрѣчались только тамъ, гдѣ граждане могли собираться для обсужденія общественныхъ дѣлъ на одной *агорѣ* [2]). Вообще, полагаютъ, что это препятствіе исчезаетъ, какъ только установлена представительная система. Но, чтобы его вполнѣ устранить, необходима печать, преимущественно журналистика,—эта единственная, хотя и во многихъ отношеніяхъ несовершенная, замѣстительница пникса [2]) и форума. При извѣстныхъ общественныхъ условіяхъ даже болѣе или менѣе обширная монархія не могла тогда существовать, и неминуемо должна была дробиться на мелкія владѣнія, или совершенно независимыя другъ отъ друга, или связанныя между собою слабыми узами на подобіе феодальныхъ отношеній, потому что правительственный меха-

---

[1]) Совѣтуемъ, по поводу этого *частнаго* замѣчанія Милля, прочесть статью объ *общемъ* значеніи представительнаго правленія («Великая ложь нашего времени»), помѣщенную въ «Московскомъ Сборникѣ», изд. К. П. Побѣдоносцева. М. 1896. Стр. 31—52. *Изд.*

[2]) У древнихъ грековъ мѣсто народныхъ собраній; также названіе самихъ народныхъ собраній.

намъ, отъ которыхъ зависятъ наиболѣе крупныя политическія явленія, не подчиняются политикамъ или философамъ. Правленіе страны,—говорятъ намъ,—въ наиболѣе существенныхъ отношеніяхъ заранѣе опредѣлено и обусловлено состояніемъ страны съ точки зрѣнія распредѣленія въ ней общественныхъ силъ. Какова бы ни была преобладающая сила въ обществѣ, но она сосредоточитъ правительственную власть въ своихъ рукахъ; а перемѣна въ политическомъ строѣ не можетъ быть устойчива, если ей не предшествовало или ее не сопровождало соотвѣтственное измѣненіе въ распредѣленіи общественныхъ силъ. Поэтому нація не можетъ выбирать себѣ форму правленія. Предметомъ выбора могутъ быть только детали и практическая организація; что же касается до сущности цѣлаго, до организаціи верховной власти, то онѣ опредѣляются соціальными условіями.

Я допускаю, что въ этомъ ученіи есть доля истины; но чтобы извлечь изъ нея какую-нибудь пользу, надо точнѣе его формулировать и указать его границы. Что означаетъ слово *сила*, когда говорятъ, что самая могущественная общественная сила будетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и самой могущественной въ дѣлѣ управленія? Не мускульная же и не нервная; въ противномъ случаѣ чистая демократія была бы единственно возможной формой правленія.

Присоединимъ къ чисто мускульной силѣ два другихъ элемента,—богатство и умственное развитіе, и мы будемъ ближе къ истинѣ, но еще далеки отъ полнаго обладанія ею. Большинство не только часто подчинено меньшинству; но на его сторонѣ можетъ быть перевѣсъ въ имущественномъ и умственномъ отношеніи, и тѣмъ не менѣе оно можетъ находиться въ подчиненіи, принудительномъ или иномъ у меньшинства, въ томъ и другомъ отношеніи стоящаго ниже его.

Чтобы всѣ эти разнообразные элементы силы могли получить политическое значеніе, они должны быть организованы; и лучше организованными неизбѣжно оказываются тѣ, въ чьихъ рукахъ находится правительственная власть. Партія, слабѣйшая съ точки зрѣнія всѣхъ другихъ элементовъ силы, можетъ получить значительный перевѣсъ, когда правительственная власть брошена на вѣсы, и уже въ силу одного этого она можетъ на долго сохранить преобладающее вліяніе, хотя безъ сомнѣнія подобное правительство находится въ положеніи, которое называется въ механикѣ неустойчивымъ равновѣсіемъ,—въ положеніи предмета, который держится въ равновѣсіи на своемъ болѣе тонкомъ концѣ, и, разъ уклонившись отъ него, стремится все болѣе и болѣе удаляться отъ своего прежняго положенія, вмѣсто того, чтобы возвращаться къ нему.

Но есть еще болѣе серьезныя возраженія противъ этой политической теоріи, какъ она обыкновенно формулируется. Всякая общественная сила, стремящаяся стать политической, не инертна, не чисто пассивна; это—активная сила, другими словами, имѣющая дѣйствительное примѣненіе и составляющая очень ничтожную часть существующихъ силъ. Выражаясь политическимъ языкомъ, мы можемъ сказать, что значительная

часть всякой силы заключается въ волѣ. Можно ли послѣ этого при оцѣнкѣ элементовъ политической власти не принимать во вниманіе тѣхъ изъ нихъ, которые дѣйствуютъ на волю? Предполагать, что надо пользоваться вліяніемъ въ обществѣ, чтобы обладать вліяніемъ въ правительствѣ, что поэтому совершенно безполезно стараться воздѣйствовать на политическій строй при помощи общественнаго мнѣнія, значитъ упустить изъ виду, что общественное мнѣніе само по себѣ одна изъ величайшихъ активныхъ общественныхъ силъ. Человѣкъ съ убѣжденіями составляетъ соціальную силу, равную девяносто-девяти у которыхъ есть только интересы. Тотъ, кто можетъ убѣдить общество, что извѣстнаяформа правленія или общественный фактъ заслуживаютъ предпочтенія предъ другими, совершаетъ почти самый важный шагъ, какой только можно сдѣлась для того, чтобы расположить общественныя силы въ его пользу. Въ тотъ день, когда первый мученикъ былъ побитъ камнями въ Іерусалимѣ, а тотъ, кому суждено было сдѣлаться апостоломъ язычниковъ, стоялъ тутъ же, «допуская его смерть», можно ли было предположить, что партія этого побитаго камнями человѣка была въ то время и въ той мѣстности самой значительной общественной силой? И не подтверждено ли это дальнѣйшими событіями? Люди эти были силою, потому что ихъ убѣжденія были сильны. По той же причинѣ виттенбергскій монахъ на Вормскомъ соборѣ оказался болѣе могущественною общественною силою, чѣмъ самъ императоръ Карлъ V со всѣми имперскими чинами. Но, скажутъ намъ,—все это случаи, которые касаются религіи, а религіозныя убѣжденія обыкновенно особенно сильны. Возьмемъ же чисто политическій примѣръ, гдѣ хотя религія и замѣшана, но была на сторонѣ потерпѣвшей. Чтобы убѣдиться въ томъ, что отвлеченная мысль составляетъ одинъ изъ главныхъ элементовъ соціальной силы, достаточно вспомнить о прошломъ вѣкѣ, когда почти не было трона въ Европѣ, на которомъ не возсѣдалъ бы король или императоръ или, что еще болѣе удивительно, папа, либерально настроенный и склонный къ реформамъ, о вѣкѣ Фридриха Великаго, Екатерины II, Іосифа II, Петра-Леопольда, Бенедикта XIV, Ганганелло, Помбаля, д'Аранды; когда общее теченіе увлекло даже неаполитанскихъ бурбоновъ, когда всѣ дѣятельные умы среди французской аристократіи были проникнуты идеями сильно гибельными для нихъ впослѣдствіи. Этотъ примѣръ лучше всего доказываетъ, что физическою и экономическою силою далеко не исчерпывается все общественное вліяніе. Не измѣненіемъ матеріальныхъ интересовъ, но распространеніемъ нравственныхъ идей былъ положенъ конецъ торговлѣ неграми въ Британской Имперіи и въ другихъ странахъ. Крѣпостные въ Россіи обязаны своимъ освобожденіемъ если не чувству долга, то по крайней мѣрѣ распространенію болѣе просвѣщеннаго взгляда на истинные интересы государства. Наши поступки обусловливаются нашими мыслями и хотя убѣжденія среднихъ людей опредѣляются скорѣе ихъ личнымъ положеніемъ, чѣмъ разумомъ, но не меньшее вліяніе имѣютъ надъ ними убѣжденія тѣхъ, личное положеніе которыхъ разнится отъ ихъ собственнаго, равно какъ и совокупный авторитетъ всѣхъ просвѣщенныхъ людей. По-

цѣли. Правительство должно требовать повиновенія, чтобы достигнуть другой цѣли. Мы должны слѣдовательно еще разсмотрѣть, какова эта другая цѣль, помимо идеи усовершенствованія, къ которой должно стремиться правительство во всякомъ обществѣ, будь оно консервативнымъ или прогрессивнымъ.

Въ болѣе широкомъ смыслѣ слово *порядокъ* означаетъ, что общественное спокойствіе не нарушается уже никакимъ частнымъ насиліемъ. Говорятъ, что порядокъ существуетъ тамъ, гдѣ вообще народъ пересталъ разрѣшать свои ссоры самосудомъ и выработалъ привычку обращаться къ правительству для рѣшенія своихъ тяжбъ. Но и въ этомъ болѣе широкомъ значеніи слова, какъ и въ прежнемъ болѣе тѣсномъ, порядокъ является скорѣе однимъ изъ необходимыхъ условій управленія, чѣмъ его цѣлью или признакомъ его превосходства. Привычка подчиняться правительству и обращаться къ власти во всякомъ спорномъ дѣлѣ можетъ быть глубоко вкоренена, а между тѣмъ способы, которыми правительство рѣшаетъ спорныя и всякія другія дѣла, подлежащія его вѣдѣнію, могутъ быть чрезвычайно разнообразны: и превосходны, и ниже всякой критики.

Если подъ порядкомъ разумѣть все, что общество требуетъ отъ правительства, но что не содержится въ понятіи прогресса, то мы должны будемъ признать, что порядокъ есть охраненіе всякаго существующаго добра, а прогрессъ состоитъ въ увеличеніи суммы этого добра. Эти двѣ рубрики охватываютъ все, въ чемъ можно требовать содѣйствія отъ правительства. Но при такомъ разграниченіи мы не получимъ базиса для философіи и политики. Мы не можемъ сказать, что, учреждая новую форму правленія, нужно такія-то мѣры принять въ интересахъ порядка, а такія-то — въ интересахъ прогресса, такъ какъ въ только-что указанномъ смыслѣ условія порядка и прогресса не противоположны другъ другу, но сходны между собою. Въ самомъ дѣлѣ, то, что служитъ къ сохраненію уже существующаго общественнаго добра, совершенно тождественно съ тѣмъ, что способствуетъ его увеличенію, и наоборотъ, съ той только разницей, что для послѣдней цѣли требуется гораздо больше дѣятельныхъ силъ, чѣмъ для первой.

Какія, напримѣръ, личныя качества гражданъ наиболѣе способствуютъ сохраненію существующаго уже въ обществѣ благонравія, хорошаго управленія, преуспѣянія и благосостоянія? Каждый согласится, что эти качества—трудолюбіе, честность, справедливость и благоразуміе. Но не эти ли качества болѣе всего ведутъ къ прогрессу? Не составляетъ ли развитіе этихъ добродѣтелей само по себѣ уже самый существенный прогрессъ? Если это такъ, то форма правленія, содѣйствующая трудолюбію, честности, справедливости и благоразумію, способствуютъ одновременно порядку и прогрессу: только для того, чтобы сдѣлать извѣстное общество прогрессивнымъ, этихъ качествъ требуется въ гораздо большей мѣрѣ, чѣмъ для того, чтобы удержать его на томъ уровнѣ, какого оно уже достигло.

Какія, съ другой стороны, особенныя свойства человѣческой природы, имѣютъ наиболѣе близкое отношеніе къ прогрессу и болѣе отдаленное

отношеніе къ понятіямъ порядка и консерватизма? Свойства эти главнымъ образомъ—умственная дѣятельность, предпріимчивость и мужество. Но развѣ эти качества не требуются въ одинаковой степени какъ для сохраненія извѣстнаго блага, такъ и для пріобрѣтенія новаго? Одно несомнѣнно въ человѣческихъ дѣлахъ, именно, что значительные успѣхи могутъ быть устойчивы только въ томъ случаѣ, если общество охраняетъ ихъ съ такою же энергіею, съ какою оно ихъ достигло. То, что предоставлено самому себѣ, то неминуемо погибаетъ. Если подъ вліяніемъ удачъ ослабѣваетъ заботливость, предусмотрительность, готовность идти на встрѣчу всевозможнымъ непріятностямъ, то произойдетъ по большей части регрессъ. Умственныя качества, которыя повидимому направлены къ достиженію прогресса и составляютъ верхъ стремленій къ нему, это—оригинальность и изобрѣтательность. Однако эти качества не менѣе необходимы для устойчивости, такъ какъ при неизбѣжной измѣнчивости человѣческихъ дѣлъ постоянно возникаютъ новые недостатки и новыя опасности, которыя нужно устранить новыми средствами и мѣропріятіями для того только, чтобы сохранить то, что уже достигнуто. Такимъ образомъ, въ дѣлахъ управленія всѣ качества, содѣйствующія развитію активности, энергіи, мужества, оригинальности, одинаково необходимы, какъ для устойчивости, такъ и для прогресса; только для второго они требуются въ нѣсколько большей степени.

Если теперь перейти изъ области духовныхъ явленій въ область внѣшнихъ и такъ-сказать предметныхъ явленій, то можно указать на такую политическую или общественную организаціи, которыя привели бы только къ сохраненію порядка, или только къ прогрессу; все, что направлено къ одному, ведетъ и къ другому. Возьмите для примѣра полицію, какъ она обыкновенно организована: повидимому, главная задача ея исчерпывается охраненіемъ порядка. Однако, если полиція успѣшно охраняетъ порядокъ, т. е. если она подавляетъ преступленія и обезпечиваетъ личную и имущественную безопасность, то развѣ можетъ что-либо болѣе способствовать прогрессу? Наибольшая обезпеченность собственности является однимъ изъ главныхъ условій и одной изъ главныхъ причинъ процвѣтанія производства, а это и есть прогрессъ, какъ его обыкновенно понимаютъ. Болѣе совершенное подавленіе преступленій уменьшаетъ и склонность къ преступленію, что составляетъ прогрессъ въ нѣсколько отвлеченномъ значеніи слова. Личность, освободившись отъ заботъ и безпокойствъ, обусловливаемая неувѣренностью въ своей безопасности, можетъ примѣнять свои способности къ улучшенію какъ своей собственной участи, такъ и участи другихъ; между тѣмъ, какъ та же причина, привязывая человѣка къ общественной жизни и отъучая его видѣть въ ближнемъ настоящаго или будущаго врага, развиваетъ всѣ тѣ чувства доброжелательства и товарищества и интересъ къ общему благосостоянію, которые играютъ такую важную роль въ соціальномъ прогрессѣ.

Возьмемъ еще болѣе знакомый примѣръ—хорошую систему налоговъ и финансовъ. Обыкновенно ее отнесли бы къ области порядка. Однако.

можетъ ли что-либо больше содѣйствовать прогрессу? Финансовая система, способствующая первому, въ силу тѣхъ же качествъ, ведетъ и ко второму. Задача, напримѣръ, экономической политики заключается не только въ томъ, чтобы сохранить народное имущество, но и чтобы его увеличить. Справедливое распредѣленіе налоговъ, представляя гражданину примѣръ нравственности и добросовѣстности въ труднѣйшихъ дѣлахъ, равно какъ доказательство того значенія, какое высшія власти придаютъ этимъ качествамъ, значительно содѣйствуютъ установленію въ обществѣ сильнаго и сознательнаго нравственнаго чувства. Такой способъ взиманія налоговъ, не отрывающій гражданина отъ его обычныхъ занятій и не стѣсняющій безъ надобности его свободы, способствуетъ не только сохраненію, но и увеличенію народнаго богатства и поощряетъ къ болѣе дѣятельному примѣненію индивидуальныхъ способностей. Наоборотъ, всѣ финансовыя ошибки, препятствующія преуспѣянію народа въ матеріальномъ и нравственномъ отношеніи, ведутъ къ его обѣднѣнію и деморализаціи, если онѣ значительны. Вообще, если понимать слова: порядокъ и устойчивость въ ихъ самомъ широкомъ смыслѣ, т. е. въ смыслѣ сохраненія достигнутаго, то мы будемъ предъявлять прогрессу тѣ же требованія, какъ и порядку, только въ большей степени, а порядку тѣ же требованія, какъ и прогрессу—только въ меньшей степени.

Въ подтвержденіе мысли, что порядокъ по существу отличается отъ прогресса и что сохраненіе существующаго и пріобрѣтеніе новаго блага—понятія настолько различныя, что служатъ базисомъ для коренной классификаціи, могутъ сослаться на то, что прогрессъ совершается часто на счетъ порядка, другими словами, что, пріобрѣтая или стараясь пріобрѣсти извѣстное благо, мы можемъ утратить одновременно другія. Такъ, напр., матеріальный прогрессъ можетъ сопровождаться пониженіемъ уровня нравственности. Соглашаясь съ этимъ, мы должны однако сдѣлать не тотъ выводъ, что прогрессъ и устойчивость—двѣ совершенно различныя вещи, а что богатство и нравственность не совпадаютъ. Прогрессъ — устойчивость и нѣчто сверхъ того, и это не опровергается мыслью, что прогрессъ въ томъ или другомъ отдѣльномъ случаѣ обусловливаетъ собою устойчивость во всѣхъ другихъ случаяхъ. Равнымъ образомъ прогрессъ въ одномъ случаѣ не обусловливаетъ прогресса во всѣхъ остальныхъ. Прогрессъ въ данномъ случаѣ обусловливаетъ и устойчивость въ томъ же случаѣ: всякій разъ, когда устойчивость приносится въ жертву прогрессу въ какомъ-нибудь случаѣ, — вмѣстѣ съ тѣмъ приносится въ жертву и вообще прогрессъ; а если жертва оказалась напрасной, то этимъ нарушены не только интересы устойчивости, но и общіе интересы прогресса.

Поэтому лучше отказаться отъ этихъ не вѣрно противопоставленныхъ понятій. Но если уже воспользоваться ими для того, чтобы научно установить понятіе о хорошей формѣ правленія, то философски было бы правильнѣе оставить безъ опредѣленія слово *порядокъ*, и сказать, что лучшая форма правленія та, которая болѣе всего ведетъ къ прогрессу. Ибо прогрессъ предполагаетъ порядокъ, но порядокъ не предполагаетъ прогресса.

Прогрессъ представляетъ собою высшую степень, а порядокъ низшую степень одного и того же явленія. Порядокъ во всякомъ другомъ смыслѣ представляетъ только часть тѣхъ качествъ, которыя требуются отъ хорошаго правительства: онъ не составляетъ ни его идеи, ни его сущности. Порядокъ скорѣе условіе прогресса, такъ какъ, если мы желаемъ увеличить сумму нашего благосостоянія, то прежде всего намъ слѣдуетъ позаботиться о сохраненіи того, что мы уже имѣемъ. Если мы хотимъ пріобрѣсти новыя богатства, то первымъ правиломъ должно быть не растрачивать безполезно имѣющагося у насъ добра. Въ этомъ смыслѣ порядокъ не есть второстепенная цѣль, которую нужно примирить съ прогрессомъ, но только часть и орудіе самаго прогресса. Если выигрышъ въ одномъ случаѣ вызывается болѣе значительною потерею въ томъ же или въ другихъ случаяхъ, то прогресса никакого нѣтъ. Въ стремленіи къ такому прогрессу заключаются всѣ достоинства хорошей формы правленія.

Но и такое опредѣленіе критерія хорошей формы правленія, основательное съ метафизической точки зрѣнія, не пригодно для насъ, потому что хотя въ немъ и содержится вся истина, но оно напоминаетъ намъ только объ одной части ея. Со словомъ *прогрессъ* связываютъ идею о движеніи впередъ, между тѣмъ какъ въ томъ смыслѣ, въ какомъ мы его употребляемъ, оно означаетъ и воспрепятствованіе къ движенію назадъ. Тѣ же самыя общественныя причины, тѣ же вѣрованія, чувства, учрежденія и мѣропріятія, какія требуются для того, чтобы помѣшать регрессу, необходимы и для прогресса. Если бы даже невозможно было разсчитывать ни на какое улучшеніе, тогда жизнь была бы въ той же степени, какъ и теперь, безпрерывной борьбой съ разрушительными началами. Политика, какъ ее понимали древніе, заключалась только въ этомъ. Самъ человѣкъ и все, что онъ дѣлаетъ, склонно постепенно вырождаться; однако это естественное стремленіе можно пріостановить на болѣе или менѣе продолжительное время при помощи цѣлесообразныхъ установленій. Хотя мы уже не придерживаемся этого взгляда и хотя большинство людей въ настоящее время сочувствуютъ противоположной доктринѣ, полагая, что все стремится къ совершенствованію, но не слѣдуетъ забывать, что въ человѣческихъ дѣлахъ есть какая-то постоянная склонность къ дурному, проявляющаяся во всевозможныхъ безуміяхъ, порокахъ, нерадѣніи, лѣни и безпечности, и что единственнымъ противовѣсомъ этому общему теченію служатъ постоянныя или временныя усилія нѣкоторыхъ лицъ, воодушевленныхъ желаніемъ добра. Полагать, что главное значеніе этихъ усилій заключается въ вызываемыхъ ими дѣйствительныхъ улучшеніяхъ и что ихъ отсутствіе имѣло бы послѣдствіемъ только то, что мы вернулись бы къ прежнему состоянію, значитъ обнаруживать очень слабое пониманіе значенія усилій, направленныхъ къ усовершенствованію человѣческой природы и жизни. Самое слабое уменьшеніе этихъ усилій не только остановило бы всякій прогрессъ, но вызвало бы общее стремленіе къ регрессу. Этотъ регрессъ, разъ начавшись, будетъ совершаться съ постоянно возрастающей быстротой и за-

держать его окажется все труднѣе и труднѣе, пока не получится такого часто встрѣчающагося въ исторіи состоянія, въ которомъ до сихъ поръ прозябаетъ значительная часть человѣчества, когда, кажется, только нечеловѣческая сила способна перемѣнить теченіе и направить его снова по пути прогресса.

По этимъ соображеніямъ слово *прогрессъ* столь же мало можетъ служить основаніемъ для классификаціи необходимыхъ свойствъ формы правленія, какъ и термины: *порядокъ* и *устойчивость*. Коренная противоположность, выражаемая этими терминами, заключается не столько въ самой сущности вещей, сколько въ типахъ соотвѣтствующаго ей человѣческаго характера. Въ однихъ характерахъ, какъ извѣстно, преобладаетъ осторожность, въ другихъ — смѣлость; въ однихъ желаніе не подвергать опасности того, чѣмъ они уже обладаютъ, сильнѣе, чѣмъ чувство, побуждающее ихъ къ усовершенствованію стараго и къ пріобрѣтенію новыхъ благъ; наконецъ, есть и такіе, которые избираютъ противоположный путь, болѣе заботясь о будущемъ, чѣмъ о настоящемъ. Въ общихъ случаяхъ путь, ведущій къ цѣли, одинъ и тотъ же; но людямъ приходится удаляться отъ него въ противоположныхъ направленіяхъ. Это особенно важно при подборѣ личнаго состава какой-нибудь политической корпораціи; для того, чтобы крайнія стремленія однихъ уравновѣшивались стремленіями другихъ, въ нее должны входить представители обоихъ типовъ. Въ этихъ видахъ не надо принимать никакихъ особыхъ мѣръ; достаточно позаботиться о томъ, чтобы не допустить ничего такого, что препятствовало бы достиженію основной цѣли. Естественное соединеніе молодыхъ и стариковъ, людей съ установленнымъ общественнымъ положеніемъ и такихъ, которые только еще къ нему стремятся, можетъ въ общемъ удовлетворить этой цѣли, если только это естественное равновѣсіе не будетъ искусственно нарушено закономъ.

Такъ какъ обыкновенная классификація свойствъ, требуемыхъ отъ хорошаго правительства, оказывается несостоятельной, то намъ придется подыскать другой признакъ, лучше удовлетворяющій намѣченной цѣли. Слѣдующія соображенія, надѣемся, выяснятъ его.

Если мы спросимъ себя, отъ какихъ причинъ и условій зависитъ хорошее управленіе въ самомъ идеальномъ или скромномъ смыслѣ, то мы убѣдимся, что главное условіе, самое существенное изъ всѣхъ—это качества людей, образующихъ общество, для котораго предназначено данное правительство.

Остановимся прежде всего на правосудіи, потому что ни въ одной отрасли государственной дѣятельности внѣшняя организація и правила, предусматривающія всѣ частности, не имѣютъ такого значенія. Однако и тутъ качества дѣятелей, приводящихъ систему въ дѣйствіе, играютъ первую роль. Какое значеніе могутъ имѣть для интересовъ правосудія правила судопроизводства, если нравственное состояніе народа таково, что свидѣтели сплошь да рядомъ даютъ ложныя показанія, а судьи и ихъ подчиненные берутъ взятки? Съ другой стороны, можетъ ли общинное

управленіе быть удовлетворительнымъ, если господствуетъ такое равнодушіе, что честные и талантливые дѣятели сторонятся его и принимаютъ въ немъ участіе лишь тѣ, кои руководствуются личными выгодами? Какую цѣну можетъ имѣть самая демократическая представительная система, если избиратели не заботятся о томъ, чтобы выбирать лучшихъ людей, а выбираютъ того, кто израсходовалъ больше денегъ на выборы? Какъ можетъ представительное собраніе функціонировать правильно, если его члены продажны, или если ихъ раздражительность, не обуздываемая ни общественной дисциплиной, ни самообладаніемъ, дѣлаетъ ихъ неспособными къ хладнокровному обсужденію, и они прибѣгаютъ къ кулачной расправѣ, или вызываютъ другъ друга на дуэль? Могутъ ли процвѣтать общественныя дѣла у народа до такой степени завистливаго, что, если кто-нибудь случайно выдвинулся въ какомъ-либо отношеніи, то тѣ, которые должны были бы всячески ему содѣйствовать, образуютъ тайный союзъ съ цѣлью добиться его паденія? Всюду, гдѣ общее настроеніе таково, что всякій интересуется только своими личными дѣлами и мало заботится объ общественныхъ интересахъ, хорошее управленіе немыслимо. Что недостатокъ умственнаго развитія подрываетъ хорошее управленіе,— разумѣется само собою. Управленіе состоитъ изъ дѣйствій, совершаемыхъ людьми; и если дѣятели, или тѣ, которые выбираютъ дѣятелей, или тѣ, предъ кѣмъ дѣятели отвѣтственны, или наконецъ люди, мнѣніе которыхъ должно обуздывать остальныхъ, представляютъ собою только невѣжественную, глупую и проникнутую пагубными предразсудками толпу, то правительственный механизмъ обязательно будетъ дѣйствовать плохо. Только съ возвышеніемъ уровня толпы само правительство можетъ подняться до степени достижимаго, хотя нигдѣ еще и не достигнутаго совершенства, когда правительственныя лица, сами выдаваясь своими добродѣтелями и умомъ, окружены атмосферой добродѣтельнаго и просвѣщеннаго общественнаго мнѣнія.

Итакъ, если первымъ условіемъ хорошаго управленія является нравственное и умственное развитіе людей, составляющихъ общество, то высшая степень совершенства, доступная для какой-нибудь формы правленія, состоитъ въ томъ, чтобы способствовать нравственному и умственному развитію народа. Относительно любого политическаго установленія надо прежде всего себя спросить: въ какой мѣрѣ оно способно развивать въ членахъ общества различныя желательныя качества, нравственныя и умственныя, или точнѣе (согласно болѣе полной классификаціи Бентама)—нравственныя, умственныя и волевыя? Форма правленія, наилучше удовлетворяющая этому требованію, очевидно и во всѣхъ другихъ отношеніяхъ будетъ наилучшей, такъ какъ только отъ этихъ качествъ, насколько они существуютъ въ народѣ, зависитъ все то добро, какое можетъ осуществить правительство въ своей практической дѣятельности.

Итакъ, критеріемъ удовлетворительности извѣстной формы правленія мы можемъ признать степень, въ какой она способствуетъ увеличенію суммы хорошихъ качествъ во всѣхъ управляемыхъ и въ каждомъ изъ нихъ

въ отдѣльности, такъ какъ помимо того, что ихъ благосостояніе составляетъ единственную цѣль управленія, ихъ хорошія качества представляютъ лучшую двигательную силу для приведенія механизма въ дѣйствіе. Это, въ свою очередь, выдвигаетъ другой основной элементъ достоинства государства—качество самаго механизма, т. е. степень, въ какой этотъ механизмъ приспособленъ къ тому, чтобы извлекать выгоду изъ существующихъ хорошихъ качествъ и дѣлать ихъ орудіемъ достиженія полезныхъ цѣлей. Возьмемъ опять для примѣра правосудіе. При данной судебной системѣ достоинство ея обусловливается одновременно качествами лицъ, образующихъ судебный персоналъ, и общественнымъ мнѣніемъ, вліяющимъ на нихъ. Все различіе между хорошей и дурной системой заключается въ тѣхъ средствахъ, при помощи которыхъ они заставляютъ все, что есть въ обществѣ наиболѣе достойнаго въ умственномъ и нравственномъ отношеніи, оказывать давленіе на судебный персоналъ, чтобы онъ удовлетворительно исполнялъ свои обязанности. Порядокъ выбора судей, направленный къ полученію самаго удовлетворительнаго личнаго состава; благотворныя формы судопроизводства; гласность, обнаруживающая и выясняющая всякаго рода упущенія; свобода обсужденія дѣлъ въ печати; способъ собиранія доказательствъ, насколько онъ содѣйствуетъ полному выясненію истины; наибольшая доступность суда; правила относительно открытія преступленій и задержанія преступниковъ,—все это представляетъ собою только механизмъ, приспособленный къ устраненію препятствій: механизмъ самъ по себѣ не можетъ производить никакого дѣйствія; но безъ него сила, какъ бы громадна она ни была, будетъ зря растрачена и не принесетъ никакой пользы. Подобное различіе существуетъ также и въ устройствѣ исполнительныхъ отраслей управленія. Ихъ механизмъ хорошъ, когда чиновники удовлетворяютъ опредѣленнымъ требованіямъ, когда установлены особыя правила для ихъ повышенія по службѣ; когда существуетъ правильное раздѣленіе труда между ними; когда дѣлопроизводство ведется по опредѣленному методическому плану и установленъ правильный и доступный контроль надъ нимъ; когда каждый чиновникъ знаетъ, за что онъ отвѣтственъ, и когда публика знаетъ степень его отвѣтственности; когда наконецъ приняты самыя дѣйствительныя мѣры противъ небрежности, фаворитизма и взяточничества. Но политическія гарантіи сами по себѣ мало дѣйствительны: уздечка безъ всадника не можетъ управлять лошадью. Если контролирующіе чиновники такъ же продажны и небрежны, какъ тѣ, которыхъ они контролируютъ, или если общество, эта главная пружина всего контролирующаго механизма, слишкомъ невѣжественно, пассивно, или слишкомъ беззаботно и невнимательно для исполненія своей задачи, то мало пользы будетъ и отъ самаго лучшаго административнаго аппарата. Тѣмъ не менѣе хорошій аппаратъ всегда слѣдуетъ предпочесть плохому. Онъ даетъ возможность проявиться самой ничтожной двигательной или задерживающей силѣ, а безъ него и значительная сила пропадаетъ даромъ. Гласность сама по себѣ не можетъ ни устранить зло,

ни служить стимуломъ къ добру, если общество не хочетъ обращать вниманія на то, что совершается предъ его глазами; но можетъ ли оно безъ гласности препятствовать или содѣйствовать тому, чего ему даже не разрѣшено видѣть? Идеально совершенное устройство какого-либо общественнаго учрежденія заключается въ томъ, чтобы интересы служащихъ въ немъ совпадали съ ихъ обязанностями. Никакая система сама по себѣ вамъ этого не дастъ, но еще менѣе можно этого достигнуть безъ системы, искусно приспособленной къ упомянутой цѣли.

Все, чтó нами сказано относительно отдѣльныхъ отраслей управленія, съ еще бóльшимъ основаніемъ можетъ быть примѣнено къ общему его устройству. Всякое управленіе, которое стремится быть хорошимъ, представляетъ собою организацію хорошихъ качествъ, существующихъ въ отдѣльныхъ членахъ общества, для веденія его дѣлъ. Представительная форма правленія служитъ средствомъ воспользоваться для правительственной дѣятельности общимъ запасомъ ума и честности, существующихъ въ странѣ, равно какъ и качествами лучшихъ людей; она представляетъ имъ гораздо больше вліянія въ управленіи, чѣмъ какое они могли бы имѣть при другой организаціи, хотя и при всякой другой формѣ правленія вліяніе, какимъ пользуются эти элементы, служитъ источникомъ всего хорошаго въ правительствѣ и тормазомъ для всего дурного. Чѣмъ больше хорошихъ качествъ удастся организовать учрежденіямъ какой-либо страны и чѣмъ совершеннѣе способъ ихъ организаціи, тѣмъ лучше будетъ форма правленія.

Итакъ, мы теперь установили точку зрѣнія, допускающую двоякую оцѣнку всякой системы политическихъ установленій. Достоинство ея опредѣляется отчасти степенью, въ какой она способствуетъ общему умственному прогрессу, подразумѣвая подъ этимъ терминомъ прогрессъ въ умственномъ и нравственномъ развитіи и въ практическомъ умѣніи; отчасти же степенью совершенства, съ какой она организуетъ уже существующія нравственныя, умственныя и активныя силы съ тѣмъ, чтобы придать имъ наибольше вліянія въ общественной дѣятельности. Форму правленія слѣдуетъ оцѣнивать по ея дѣйствію на людей и на условія; по тому, какъ она вліяетъ на гражданъ и какъ пользуется ими; по стремленію ея улучшать или ухудшать самихъ людей; по достоинствамъ или недостаткамъ задачъ, которыя она выполняетъ либо для нихъ, либо при ихъ помощи. Правительство представляетъ собою одновременно и громадную силу, дѣйствующую на человѣческій духъ, и организованную систему установленій для осуществленія общественныхъ задачъ; въ первомъ случаѣ его благотворное вліяніе по преимуществу косвенное, хотя и не менѣе жизненно, между тѣмъ какъ вредно вліять оно можетъ непосредственно.

Различіе между этими двумя функціями правительства представляетъ уже различіе по существу. Однако не слѣдуетъ думать, что онѣ не находятся между собою въ тѣсной связи. Установленія, обезпечивающія наилучшее осуществленіе государственныхъ задачъ, насколько оно возможно при данномъ уровнѣ культуры, въ то же время содѣйствуютъ и

культурнымъ успѣхамъ. Народъ, который имѣетъ наиболѣе справедливые законы, наиболѣе честный и совершенный судъ, наиболѣе просвѣщенную администрацію, наиболѣе равномѣрную и наименѣе обременительную финансовую систему, какія только возможны при данномъ уровнѣ его умственнаго и нравственнаго развитія, находится на пути къ быстрому достиженію дальнѣйшаго прогресса, и политическія установленія лучше всего содѣйствуютъ прогрессу, если они полнѣе всего осуществляютъ ближайшія свои задачи. Наоборотъ, если ихъ механизмъ настолько плохъ, что они неудовлетворительно исполняютъ свои непосредственныя функціи, то послѣдствія этого проявятся на каждомъ шагу пониженіемъ нравственности, умственнаго уровня и самодѣятельности народа. Но различіе тѣмъ не менѣе имѣетъ вполнѣ реальный характеръ, такъ какъ все это только одно изъ средствъ, при помощи которыхъ политическія установленія вліяютъ благотворно или вредно на человѣческій духъ, а причины и способы этого благотворнаго или вреднаго вліянія могутъ составлять болѣе широкій и самостоятельный предметъ изслѣдованія.

Изъ двухъ способовъ воздѣйствія формы правленія или системы политическихъ установленій на общественное благосостояніе—ихъ воздѣйствія, какъ фактора дальнѣйшаго національнаго воспитанія, и ихъ воздѣйствія на осуществленіе государственныхъ задачъ соотвѣтственно данному умственному и нравственному уровню общества—второй, очевидно, гораздо менѣе перваго измѣняется въ зависимости отъ мѣстныхъ и культурныхъ условій. Онъ также гораздо менѣе зависитъ непосредственно отъ основныхъ законовъ страны. Способъ осуществленія практическихъ государственныхъ задачъ, наиболѣе пригодный при конституціонномъ строѣ, въ общемъ является наилучшимъ и въ абсолютной монархіи; только менѣе вѣроятно, чтобы послѣдняя его примѣнила. Напримѣръ, право собственности, судопроизводство, финансовая система не должны непремѣнно быть различны при различныхъ формахъ правленія. Каждая изъ этихъ законодательныхъ сферъ имѣетъ свои собственные принципы и правила, которые составляютъ предметъ отдѣльнаго изученія. Юриспруденція, гражданское и уголовное законодательство, финансовая и торговая политика составляютъ самостоятельныя науки, или скорѣе, отдѣльныя отрасли обширной науки или искусства управленія, и наиболѣе разработанныя доктрины могутъ быть одинаково полезны при всѣхъ формахъ правленія, хотя онѣ не одинаково легко могутъ быть ими усвоены. Правда, эти доктрины не могутъ быть примѣнены безъ нѣкоторыхъ измѣненій на различныхъ степеняхъ общественнаго развитія, тѣмъ не менѣе по большей части требуются только частныя измѣненія, чтобы приспособить ихъ ко всякому обществу, достаточно развитому, чтобы имѣть правителей, способныхъ ихъ понимать. Правительство, къ которому онѣ были бы совершенно непримѣнимы, должно быть само по себѣ настолько несостоятельно или же настолько противорѣчить общественному чувству, что оно не въ состояніи отстоять свое существованіе честными средствами.

Но иначе обстоитъ дѣло съ той частью общественныхъ интересовъ, которые касаются лучшаго или худшаго воспитанія самого народа. Разсматриваемыя какъ орудія этого воспитанія, установленія должны коренныміъ образомъ различаться въ зависимости отъ уровня развитія, уже достигнутаго какимъ-нибудь народомъ. Признаніе этой истины,—хотя практика съ ней считается въ гораздо большей степени, чѣмъ наука,—должно быть разсматриваемо, какъ самая важная сторона превосходства современныхъ политическихъ теорій надъ теоріями прошлаго вѣка: тогда обыкновенно защищалась представительная демократія для Англіи или Франціи такими доводами, на основаніи которыхъ ее можно было бы признать единственно пригодной формой правленія и для бедуиновъ, и для малайцевъ. Культурное состояніе нѣкоторыхъ обществъ иногда мало отличается отъ быта животныхъ. Высшая ступень развитія иногда очень значительна и не исключаетъ еще дальнѣйшаго прогресса. Общество можетъ подняться съ одной изъ этихъ ступеней на высшую, только благодаря многимъ вліяніямъ, причемъ главнымъ изъ нихъ является вліяніе правительства, которому оно подчинено. На всѣхъ ступеняхъ развитія, достигнутыхъ человѣчествомъ, характеръ установленной власти, ея распредѣленіе и условія, при которыхъ они проявляются, оказываютъ самое сильное вліяніе, за исключеніемъ впрочемъ религіозныхъ вѣрованій, которыя дѣлаютъ изъ народа то, чѣмъ онъ есть, и даютъ имъ возможность стать тѣмъ, чѣмъ онъ будетъ. Правительство, плохо приспособленное къ степени цивилизаціи даннаго народа, можетъ быстро остановить его прогрессъ. Необходимое достоинство всякаго правительства, за которое можно простить многіе недостатки, совмѣстные съ прогрессомъ, заключается въ томъ, чтобы оно содѣйствовало или не противилось дальнѣйшему его шагу на пути къ болѣе высокой культурѣ.

Такимъ образомъ, возвращаясь къ прежнему примѣру, мы можемъ сказать, что народъ, находящійся въ состояніи дикой независимости, когда всякій живетъ только для себя и по большей части не подчиняется внѣшнему контролю, не способенъ на практикѣ достигнуть высшей культуры, пока онъ не научится повиноваться. Поэтому необходимое качество правительства, возникающаго въ подобномъ народѣ, заключается въ томъ, чтобы умѣть заставить себѣ повиноваться. Слѣдовательно, тутъ государственный режимъ долженъ быть деспотическимъ. Народный государственный строй, основанный на добровольномъ отреченіи различными членами общества отъ своей индивидуальной свободы, не въ состояніи былъ бы дать первый урокъ своимъ воспитанникамъ въ этой стадіи ихъ развитія. Вслѣдствіе этого подобныя племена обязаны своею цивилизаціею, если она не является результатомъ общенія ихъ съ племенами культурными, абсолютному правителю, заручившемуся властью, благодаря религіознымъ вѣрованіямъ народа, военной доблести или очень часто въ качествѣ внѣшняго завоевателя.

Съ другой стороны, нецивилизованныя расы, въ особенности самыя храбрыя и энергичныя, чувствуютъ отвращеніе ко всякому непрерывному

и однообразному труду. Между тѣмъ истинная цивилизація покупается именно этой цѣной; безъ такого труда нельзя ни выработать въ себѣ привычекъ, требуемыхъ цивилизованнымъ общежитіемъ, ни подготовить матеріальнаго міра къ воспріятію цивилизаціи. Требуется рѣдкое стеченіе обстоятельствъ, и вслѣдствіе этого очень продолжительное время, чтобы примирить подобный народъ съ регулярнымъ трудомъ, если его не прямо принудить къ нему. Поэтому даже личное рабство, давая начало промышленной жизни и навязывая ее, какъ исключительное занятіе, можетъ скорѣе привести къ свободѣ, чѣмъ война и грабежъ.

Конечно излишне прибавлять, что это оправданіе рабства примѣнимо только на очень низкой ступени культуры. Цивилизованный народъ имѣетъ совершенно иныя средства для насажденія цивилизаціи среди племенъ, которыя находятся подъ его властью; рабство во всѣхъ его проявленіяхъ до такой степени противорѣчитъ правовому строю, составляющему основу жизни современныхъ народовъ, и служитъ такимъ опаснымъ источникомъ развращенія господствующаго класса, когда послѣдній уже пріобщился къ цивилизаціи, что установленіе его при какихъ бы то ни было обстоятельствахъ было бы равносильно для современнаго общества возвращенію къ состоянію худшему, чѣмъ варварство.

Однако въ извѣстный періодъ своей исторіи почти каждый изъ современныхъ цивилизованныхъ народовъ состоялъ по большей части изъ рабовъ. Чтобы выйти изъ такого состоянія, онъ нуждается въ другомъ политическомъ строѣ, чѣмъ народъ дикій. Если этотъ народъ по природѣ энергиченъ и, въ особенности, если онъ заключаетъ въ себѣ трудолюбивый классъ, въ которомъ нѣтъ ни рабовъ, ни рабовладѣльцевъ (какъ это было въ Греціи), то онъ нуждается уже не столько въ томъ, чтобы заботились объ его воспитаніи, сколько въ томъ, чтобы ему даровали свободу; получивъ ее, онъ часто окажется способнымъ, подобно римскимъ вольноотпущенникамъ, съ успѣхомъ воспользоваться полною равноправностью. Но такіе случаи бываютъ рѣдко, и это служитъ такимъ признакомъ, что рабство отжило свое время. Настоящій рабъ тотъ, кто еще не научился самъ помогать себѣ. Онъ несомнѣнно стоитъ на болѣе высокой ступени, чѣмъ дикарь. Ему не нужно усвоивать себѣ перваго урока политическаго общежитія: онъ научился повиноваться. Но повиноваться онъ умѣетъ только непосредственному приказанію. Отличительная особенность людей, *рожденныхъ* рабами, заключается въ томъ, что они неспособны согласовать своего поведенія съ правиломъ или закономъ. Они дѣлаютъ только то, что̀ имъ приказываютъ, и только пока имъ приказываютъ. Если надъ ними стоитъ и угрожаетъ имъ наказаніемъ человѣкъ, котораго они боятся, они повинуются; но лишь только онъ повернулся къ нимъ спиной, работа остается неоконченной. Побуждаетъ ихъ къ работѣ не интересъ, а инстинктъ: непосредственная надежда и непосредственный страхъ. Деспотизмъ, укрощающій дикаря, самъ по себѣ можетъ только увѣковѣчить неспособность рода. Однако рабы не въ состояніи руководить правительствомъ, поставленнымъ подъ ихъ собственный контроль. Ихъ про-

грессъ не можетъ происходить отъ нихъ самихъ, онъ долженъ получиться извнѣ. Шагъ, какой имъ предстоитъ сдѣлать, и единственный путь къ прогрессу заключаются въ томъ, чтобы возвыситься отъ произвольнаго режима до правового порядка. Они должны научиться управлять собою, т. е. на первый разъ дѣйствовать по общимъ предписаніямъ. Нуждаются они не столько въ правительствѣ, которое дѣйствуетъ силою, сколько въ правительствѣ, которое ими бы руководило. Но такъ какъ они находятся на слишкомъ низкомъ уровнѣ развитія, чтобы подчиняться руководству другихъ людей, кромѣ тѣхъ, на кого они смотрятъ, какъ на естественную свою власть, то наиболѣе пригоднымъ для нихъ правительствомъ будетъ то, которое обладаетъ силой, но вмѣстѣ съ тѣмъ рѣдко къ ней прибѣгаетъ. Такому народу рабовъ нуженъ патріархальный деспотизмъ или аристократія по образцу сенъ-симоновскаго соціализма,—власть, которая сохранила бы общій надзоръ за всѣми общественными дѣлами такъ, чтобы каждый чувствовалъ присутствіе силы, заставляющей его подчиняться закону; но которая, въ виду невозможности регулировать всѣ мелочи жизни и труда, предоставляла бы отдѣльнымъ лицамъ дѣлать многое самимъ. Такое правительство, которое ведетъ народъ на помочахъ, повидимому наиболѣе пригодно для того, чтобы ускорить дальнѣйшій соціальный прогрессъ. Этою идеею, кажется, руководствовались инки въ Перу и іезуиты въ Парагваѣ. Само собою разумѣется, что помочи допустимы, только какъ средство, чтобы постепенно научить народъ ходить самостоятельно. Иллюстрировать сказанное дальнѣйшими примѣрами совершенно излишне. Выяснить, какая форма правленія наиболѣе пригодна для каждаго народа, значило бы написать трактатъ о политической наукѣ вообще, а не только о представительномъ правленіи. Для нашей болѣе узкой задачи мы заимствуемъ изъ политической философіи только ея общіе принципы. Чтобы указать форму правленія, наиболѣе пригодную для даннаго народа, нужно умѣть различать среди его недостатковъ тѣ, которые служатъ прямой помѣхой для прогресса, т. е. преграждаютъ путь къ нему. Лучшимъ правительствомъ будетъ для него такое, которое попытается дать ему то, безъ чего прогрессъ немыслимъ вообще или мыслимъ только въ очень слабой степени. Однако намъ приходится и здѣсь сдѣлать оговорку, необходимую во всѣхъ вопросахъ, касающихся совершенствованія или прогресса: именно, надо стараться, чтобы въ поискахъ за будущимъ благомъ мы не нанесли ни малѣйшаго ущерба благу, которымъ мы уже обладаемъ. Надо пріучить дикій народъ къ повиновенію, но не такимъ способомъ, чтобы превратить его въ рабскій народъ. Придавая этому замѣчанію болѣе общій характеръ, мы скажемъ, что форма правленія, при помощи которой извѣстный народъ можетъ скорѣе всего совершить первые шаги по пути нрогресса, будетъ тѣмъ не менѣе для него очень непригодна, если она въ то же время заградитъ ему путь ко всякому дальнѣйшему прогрессу. Такіе случаи встрѣчаются въ исторіи довольно часто и составляютъ несомнѣнно одну изъ самыхъ печальныхъ ея страницъ. Египетская іерархія, патріархальный деспотизмъ

Китая были очень пригодными орудіями для того, чтобы поднять эти націи до того уровня цивилизаціи, котораго онѣ достигли. Но разъ достигнувъ этого уровня, онѣ остались неподвижными вслѣдствіе отсутствія духовной и личной свободы,—двухъ условій прогресса, которыя стали для нихъ невозможными, вслѣдствіе именно тѣхъ установленій, которыя подняли ихъ такъ высоко; и такъ какъ установленія эти не были отмѣнены, то дальнѣйшій прогрессъ остановился.

Итакъ, чтобы понять, какая форма правленія соотвѣтствуетъ данному состоянію общества, намъ надо принять во вниманіе не только ближайшій фазисъ, но и всѣ дальнѣйшіе, какъ тѣ, которые можно предвидѣть, такъ и тѣ, которые ускользаютъ отъ самаго проницательнаго взгляда. Отсюда слѣдуетъ, что для того, чтобы судить о достоинствахъ формъ правленія, надо построить идеальную форму правленія, которая сама по себѣ наиболѣе пригодна, т. е. которая, при существованіи необходимыхъ условій для проявленія ея благодѣтельнаго вліянія, болѣе всякой другой благопріятствовала бы и содѣйствовала не какому-нибудь частному прогрессу, но всѣмъ его видамъ и степенямъ. Сдѣлавъ это, мы должны разсмотрѣть, каковы тѣ интеллектуальныя условія, которыя необходимы для того, чтобы эта форма правленія могла съ успѣхомъ осуществиться, и каковы слѣдовательно тѣ недостатки, которые могутъ сдѣлать извѣстный народъ неспособнымъ воспользоваться ея благодѣяніями. Тогда уже можно приступить къ установленію въ теоріи условій, при которыхъ эта форма правленія можетъ быть введена, а также рѣшить вопросъ, каковы должны быть для странъ, гдѣ было бы лучше ее не вводить, низшія формы правленія, наиболѣе пригодныя для того, чтобы эти общества какъ можно скорѣе миновали промежуточныя стадіи, которыя имъ нужно пройти прежде, чѣмъ они могутъ усвоить себѣ лучшую форму правленія.

Очевидно, что намъ нечего заниматься здѣсь вторымъ вопросомъ; но первый составляетъ существенную часть нашего изслѣдованія, потому что можно уже и теперь безъ излишней торопливости высказать положеніе, которое мы подтвердили и выяснили на слѣдующихъ страницахъ, что въ теоріи лучшая форма правленія будетъ нами найдена въ числѣ разныхъ представительныхъ системъ.

ГЛАВА III.

Въ теоріи лучшею формою правленія слѣдуетъ признавать представительную.

Не трудно доказать, что въ теоріи лучшая форма правленія такая, при которой высшею наблюдающею властью, рѣшающей дѣла въ послѣдней инстанціи, облечена вся совокупность членовъ общества, т. е. при которой каждый гражданинъ не только имѣетъ голосъ въ управленіи

страною, но при случаѣ можетъ быть призываемъ къ дѣйствительному участію въ немъ и исполнять какую-нибудь мѣстную или общественную функцію.

Чтобы подтвердить этотъ тезисъ, намъ надо разсмотрѣть его съ двухъ сторонъ, отмѣченныхъ въ предыдущей главѣ, именно съ точки зрѣнія пригодности данной формы правленія для успѣшнаго управленія страною при помощи существующихъ нравственныхъ, умственныхъ и активныхъ способностей разныхъ его членовъ, и съ точки зрѣнія ея вліянія на развитіе или вырожденіе этихъ способностей.

Едва-ли нужно говорить, что лучшая форма правленія въ теоріи—не та, которая примѣнима и хороша на всякой ступени цивилизаціи, но та, которая, при подходящихъ для нея условіяхъ, даетъ наибольшую сумму благодѣтельныхъ результатовъ въ настоящемъ или будущемъ. Истинно-народное правленіе—единственное, которое можетъ претендовать на такую роль. Оно лучше всякаго другого удовлетворяетъ двумъ основнымъ условіямъ превосходства политическаго строя. Оно болѣе всего благопріятствуетъ какъ хорошему управленію текущими дѣлами, такъ и усовершенствованію національнаго характера.

Его превосходство по отношенію къ настоящему благосостоянію основано на двухъ принципахъ такого универсальнаго характера и такой общей примѣнимости, какіе только возможны въ человѣческихъ дѣлахъ. Первый принципъ состоитъ въ томъ, что права и интересы какого бы то ни было лица только тогда не игнорируются, когда заинтересованное лицо само способно и привыкло отстаивать ихъ. Второй принципъ тотъ, что общее благоденствіе тѣмъ шире и вѣрнѣе достигается, чѣмъ больше и разнообразнѣе способности и энергія тѣхъ, кто ему содѣйствуетъ. Придавая этимъ двумъ принципамъ форму, болѣе соотвѣтствующую нашимъ цѣлямъ, мы можемъ сказать, что люди вѣрно обезпечиваются противъ зла, угрожающаго имъ со стороны другихъ только *самозащитою*; и что въ борьбѣ съ природой лучшей гарантіей успѣха служитъ *довѣріе къ самому себѣ*, т. е. такое состояніе, когда люди разсчитываютъ собственными силами, изолированными или соединенными, скорѣе добиться своихъ цѣлей, чѣмъ при помощи другихъ людей.

Первый тезисъ, именно что каждый самъ является лучшимъ стражемъ своихъ правъ и интересовъ, представляетъ одно изъ тѣхъ элементарныхъ правилъ благоразумія, которому обязательно всегда слѣдуетъ каждый человѣкъ, способный вести свои собственныя дѣла, когда его личному интересу угрожаетъ какая-либо опасность. Многимъ, на самомъ дѣлѣ, оно не нравится, какъ политическая доктрина, и они любятъ надъ нимъ издѣваться, какъ надъ доктриной всеобщаго эгоизма. На это можно отвѣтить, что только когда большинство людей перестанутъ предпочитать себя другимъ и близкихъ себѣ остальному человѣчеству, братство станетъ не только возможной, но и единственной желательной общественной формой, и что когда это время настанетъ, оно навѣрно осуществится. Что же касается до меня, то я не вѣрю во всеобщій эгоизмъ, и потому безъ

всякаго затрудненія могу допустить, что имущественное братство даже теперь могло бы быть осуществлено среди избранной части человѣчества и въ будущемъ можетъ осуществиться среди остального. Но такъ какъ это мнѣніе не пользуется симпатіей у тѣхъ защитниковъ современныхъ установленій, которые отвергаютъ доктрину обыкновеннаго преобладанія личнаго интереса, то я склоненъ допустить, что въ душѣ они признаютъ, что большинство людей предпочитаютъ себя другимъ.

Нѣтъ однако надобности особенно сильно настаивать на этомъ, чтобы доказать справедливость притязанія всѣхъ людей участвовать въ управленіи. Нечего предполагать, что, когда власть находится въ рукахъ какого-нибудь одного класса, онъ сознательно и умышленно приноситъ интересы остальныхъ классовъ въ жертву своимъ интересамъ; достаточно и того, что, при отсутствіи естественныхъ защитниковъ, исключенные классы всегда подвергаются опасности пострадать въ своихъ интересахъ и что даже тогда, когда послѣдніе принимаются во вниманіе, они разсматриваются совершенно не такъ, какъ разсматривались бы со стороны людей, непосредственно заинтересованныхъ. Въ Англіи напримѣръ такъ называемые рабочіе классы могутъ считаться устраненными отъ всякаго непосредственнаго участія въ управленіи *). Я не вѣрю, чтобы классы, участвующіе въ немъ, имѣли въ общемъ намѣреніе приносить себѣ въ жертву интересы рабочихъ классовъ. Однажды они однако имѣли такое намѣреніе: доказательствомъ могутъ служить упорныя усилія, которыя дѣлались втеченіе долгаго времени, чтобы добиться пониженія заработной платы законодательнымъ путемъ. Но въ настоящее время ихъ обыкновенное настроеніе совершенно противоположное: они добровольно приносятъ значительныя жертвы, въ особенности деньгами, въ пользу рабочихъ классовъ и грѣшатъ скорѣе слишкомъ расточительной и неразборчивой благотворительностью. Я не думаю, чтобъ когда-либо правящіе классы были проникнуты болѣе искреннимъ желаніемъ исполнить свой долгъ по отношенію къ бѣднѣйшей части своихъ соотечественниковъ. Тѣмъ не менѣе, развѣ парламентъ или кто-нибудь изъ его членовъ смотрятъ на возникающіе вопросы глазами рабочаго? Развѣ при обсужденіи такого вопроса, затрогивающаго интересы рабочихъ, какъ цѣлаго общественнаго класса, онъ разсматривается съ какой-нибудь иной точки зрѣнія, кромѣ хозяйской. Я не говорю, что взглядъ рабочихъ обыкновенно правильнѣе, чѣмъ взглядъ хозяевъ; но иногда ихъ взглядъ тоже совершенно правиленъ; и въ такомъ случаѣ его слѣдуетъ съ уваженіемъ выслушивать, между тѣмъ какъ съ нимъ не только не считаются, но даже его совсѣмъ игнорируютъ. По вопросу напримѣръ о стачкахъ не найдется, можетъ быть, ни одного виднаго члена обѣихъ палатъ, который не былъ бы убѣжденъ, что въ способѣ обсужденія этого вопроса правы только хозяева и что взглядъ рабочихъ на него просто нелѣпъ. Но тотъ,

---

*) Въ послѣднее время этотъ недостатокъ отчасти устраненъ значительнымъ расширеніемъ избирательнаго права. *Примѣч. переводчика.*

кто изучилъ этотъ вопросъ, хорошо знаетъ, насколько это мнѣніе далеко отъ истины, и вполнѣ убѣжденъ, что онъ обсуждался бы иначе и гораздо менѣе поверхностно, еслибы классы, прибѣгающіе къ стачкамъ, могли заставить себя выслушать въ парламентѣ.

Какъ бы искренно ни было намѣреніе другихъ защищать наши интересы, мы сами не можемъ безъ вреда относиться къ нимъ безучастно. Это — общее правило. Еще болѣе очевидна истина, что только своими собственными усиліями мы можемъ добиться положительнаго и прочнаго улучшенія нашей жизни. Благодаря совмѣстному дѣйствію этихъ двухъ принциповъ, всѣ свободныя общества были лучше ограждены отъ соціальной несправедливости и преступленій и достигали болѣе цвѣтущаго состоянія, чѣмъ другія, или чѣмъ они сами, послѣ того, какъ утратили свою свободу.

Нужно признаться, что благодѣянія свободы, насколько они до сихъ поръ осуществились, распространились только на одну часть общества, и что правительство, при которомъ они одинаково распространялись бы на всѣхъ, составляетъ еще недосягаемый идеалъ. Но, хотя каждое приближеніе къ этому идеалу само по себѣ имѣетъ уже важное значеніе и хотя очень часто при современномъ состояніи общаго прогресса ничего другого достигнуть нельзя, тѣмъ не менѣе участіе всѣхъ въ благодѣяніяхъ свободы является самымъ идеальнымъ пониманіемъ свободнаго правительства. Въ той мѣрѣ, въ какой нѣкоторые классы,—безразлично какіе,—устранены отъ этого участія, ихъ интересы остаются сравнительно необезпеченными, и они сами поставлены въ гораздо менѣе благопріятныя условія для самостоятельнаго увеличенія своего благосостоянія, отъ котораго зависитъ и общее благоденствіе.

Такъ обстоитъ дѣло по отношенію къ благосостоянію и правильному осуществленію задачъ даннаго поколѣнія. Если мы теперь перейдемъ къ вліянію формы правленія на характеръ, то убѣдимся, что превосходство народной формы правленія надъ всякой другою тутъ по возможности еще болѣе рѣшительно и неоспоримо.

Этотъ вопросъ въ сущности находится въ связи съ другимъ еще болѣе важнымъ, именно, какой изъ двухъ обыкновенныхъ типовъ характера долженъ преобладать въ интересахъ общаго блага — активный или пассивный; тотъ ли, который борется противъ зла, или тотъ, который его переноситъ; тотъ ли, который преклоняется предъ условіями, или тотъ, который старается подчинить ихъ себѣ?

Заурядные моралисты и общія симпатіи человѣчества — на сторонѣ пассивнаго типа. Энергическимъ характерамъ можно удивляться, но большинство предпочитаетъ имѣть дѣло съ людьми тихими и покорными. Пассивность нашихъ сосѣдей увеличиваетъ наше собственное чувство безопасности и потворствуетъ нашему самовластію. Пассивные характеры, если только мы не нуждаемся въ ихъ содѣйствіи, представляются намъ меньшимъ препятствіемъ на нашемъ пути. Человѣкъ, довольствующійся малымъ,—не опасный соперникъ. Съ другой стороны не подлежитъ

сомнѣнію то, что прогрессъ въ человѣческихъ дѣлахъ всецѣло зависитъ отъ людей недовольныхъ и кромѣ того что дѣятельный человѣкъ скорѣе можетъ проявить терпѣніе, чѣмъ пассивный—энергію.

При изученіи трехъ видовъ духовнаго превосходства, — умственнаго, практическаго и нравственнаго, относительно первыхъ двухъ не можетъ быть никакого сомнѣнія — какому типу отдать предпочтеніе? Всякое умственное превосходство есть плодъ усиленія. Духъ предпріимчивости, стремленіе къ совершенствованію, къ новизнѣ во имя нашего собственнаго блага и блага ближняго,—всѣ эти качества присущи теоретическому уму, а тѣмъ болѣе практическому. Умственныя способности, совмѣстныя съ пассивнымъ характеромъ, слабы и неопредѣленны, какъ вообще у людей, склонныхъ къ развлеченію или простому созерцанію. Успѣшное примѣненіе вывода на практикѣ является доказательствомъ трезваго и зрѣлаго мышленія, склоннаго открывать истины, вмѣсто того чтобы предаваться мечтамъ. Когда этой цѣли не существуетъ и человѣкъ не старается придать своей мысли опредѣленность, точность и ясность, то онъ создаетъ въ лучшемъ случаѣ мистическую метафизику пиѳагорейцевъ, или Веды. По отношенію къ практическому прогрессу дѣло еще яснѣе. Характеръ, наиболѣе способствующій усовершенствованію человѣческой жизни,—тотъ, который борется съ естественными вліяніями и стремленіями, но не тотъ, который имъ уступаетъ. Качества, наиболѣе полезныя для человѣка, всѣ на сторонѣ активнаго и энергичнаго характера; привычки же и дѣятельность, выгодныя для отдѣльнаго члена общества, въ то же время входятъ въ составъ тѣхъ силъ, которыя способствуютъ прогрессу всего общества.

Но по отношенію къ нравственному превосходству съ перваго взгляда кажется, что есть основаніе для сомнѣній. Я не обращаюсь къ религіозному чувству, которое обыкновенно всегда расположено было въ пользу пассивнаго характера, какъ болѣе склоннаго къ покорности. Христіанство развивало это чувство не менѣе, чѣмъ другія религіи; но преимущество христіанства заключается въ томъ, что оно легче можетъ отрѣшиться отъ подобныхъ заблужденій. Оставляя въ сторонѣ религіозныя соображенія, мы должны признать, что пассивный характеръ, подчиняющійся препятствіямъ вмѣсто того, чтобы преодолѣвать ихъ, не можетъ быть очень полезнымъ ни ближнимъ, ни самому себѣ; но можно по крайней мѣрѣ надѣяться, что онъ окажется безвреднымъ. Довольство своею участью всегда признавалось одною изъ добродѣтелей. Но совершенно ошибочно предполагать, что довольство неизбѣжно и естественно связано съ пассивнымъ характеромъ, и если этого нѣтъ, то получаются вредныя послѣдствія. Когда человѣкъ жаждетъ новыхъ благъ, но не въ состояніи добиться ихъ собственными силами, то онъ склоненъ смотрѣть съ ненавистью и злобой на тѣхъ, кто ими пользуется. Только человѣкъ, принимающійся за дѣло въ полной увѣренности, что ему удастся улучшить свое положеніе, можетъ питать доброжелательныя чувства къ тѣмъ, которые стремятся къ той же цѣли или успѣли уже ея достигнуть. Когда

большинство такъ настроено, то это отражается и на чувствахъ тѣхъ, которые не достигаютъ своей цѣли, и они приписываютъ свою неудачу недостатку энергіи, случайности или собственной ошибкѣ. Но люди, жаждущіе того, чѣмъ обладаютъ другіе, не прилагающіе однако къ тому никакихъ усилій, постоянно жалуются, что судьба не дѣлаетъ для нихъ того, чего они сами для себя не пытаются сдѣлать, или же преисполнены зависти и недоброжелательства по отношенію къ тѣмъ, кто уже достигъ своей цѣли.

Зависть, какъ черта національнаго характера, развивается тѣмъ сильнѣе, чѣмъ болѣе принято приписывать жизненныя удачи судьбѣ и чѣмъ менѣе на нихъ смотрятъ, какъ на продуктъ личныхъ усилій. Наиболѣе завистливыя существа въ мірѣ — жители Востока. У восточныхъ моралистовъ и въ ихъ сказаніяхъ завистливый человѣкъ появляется на каждомъ шагу. Въ дѣйствительной жизни онъ составляетъ ужасъ всѣхъ тѣхъ, которые обладаютъ чѣмъ-нибудь—будь это дворецъ, красивый ребенокъ или даже цвѣтущее здоровье и хорошее расположеніе духа. Простому его взгляду приписываютъ пагубное дѣйствіе, и вотъ откуда произошло выраженіе «сглазить». Послѣ восточныхъ народовъ наиболѣе завистливыми и лѣнивыми являются нѣкоторые народы Южной Европы. Испанцы относились съ завистью ко всѣмъ своимъ великимъ людямъ, отравляли имъ жизнь и обыкновенно ставили преграды ихъ успѣхамъ *). У французовъ, въ сущности народа южнаго, покорность и терпѣніе стали, несмотря на ихъ природную живость, чертами ихъ національнаго характера и наиболѣе понятными для нихъ проявленіями мудрости и превосходства. И если французы менѣе завистливы, чѣмъ можно было бы ожидать, то это объясняется тѣмъ, что порокъ этотъ ослабляется многими хорошими качествами ихъ характера, и въ особенности той индивидуальной энергіей, которая, хотя менѣе настойчива и менѣе постоянна, чѣмъ у англо-саксовъ, всегда дѣятельныхъ и разсчитывающихъ только на самихъ себя, обнаруживалась однако у французовъ почти вездѣ, гдѣ они встрѣчали содѣйствіе со стороны своихъ установленій.

Несомнѣнно, въ каждой странѣ найдутся люди довольные, которые не только не ищутъ, но и не желаютъ того, чего у нихъ нѣтъ: такіе люди конечно не могутъ питать недоброжелательства къ тѣмъ, кому вышелъ повидимому лучшій жребій. Но по большей части кажущееся довольство въ сущности тоже недовольство, въ связи съ лѣнью и потворствованіемъ своимъ слабостямъ; тутъ человѣкъ не дѣлаетъ ничего для улучшенія своей участи, находитъ удовольствіе въ томъ, чтобы понижать другихъ до собственнаго уровня. И если мы ближе присмотримся даже къ слу-

---

*) Я говорю только о прошломъ, потому что мнѣ не хотѣлось бы сказать ничего обиднаго для великаго и теперь свободнаго народа, вступившаго на общій путь европейскаго прогресса съ рѣшительностью, благодаря которой онъ скоро можетъ наверстать все имъ упущенное. Никто не имѣетъ основанія сомнѣваться, что испанскій умъ и энергія способны на это, и недостатки испанскаго народа, какъ націи, преимущественно такого свойства, что лучшимъ средствомъ леченія являются для него свобода и развитая промышленность.

чаямъ невиннаго довольства, то замѣтимъ, что они вызываютъ наше сочувствіе только тогда, когда человѣкъ относится равнодушно къ своему матеріальному положенію, но зато постоянно стремится къ своему духовному усовершенствованію, или по крайней мѣрѣ безкорыстно заботится о благѣ другихъ. Самодовольный человѣкъ или самодовольная семья, у которой нѣтъ никакого желанія сдѣлать кого-либо счастливѣе, содѣйствовать благу страны или своихъ сосѣдей, или совершенствоваться самимъ въ нравственномъ отношеніи, не возбуждаютъ въ насъ ни удивленія, ни сочувствія. Мы съ полнымъ основаніемъ приписываемъ этотъ родъ самодовольства недостатку мужества и безхарактерности.

Мы сочувствуемъ довольству, когда оно является способностью легко обходиться безъ того, чего достигнуть нельзя, правильною оцѣнкою различныхъ благъ, добровольнымъ отреченіемъ отъ менѣе важныхъ, если они не примиримы съ болѣе существенными. Но эти качества тѣмъ болѣе свойственны человѣку, чѣмъ энергичнѣе онъ стремится къ улучшенію своей собственной участи или участи другихъ людей. Человѣкъ, привыкшій соразмѣрять свои силы съ препятствіями, знаетъ, какія изъ нихъ непреодолимы и какія, хотя и могутъ быть устранены, не стоятъ усилій, требуемыхъ для ихъ устраненія. Человѣкъ, который посвящаетъ всѣ свои помыслы и способности какому-нибудь полезному и практическому дѣлу, менѣе всего склоненъ предаваться завистливымъ мечтамъ о благахъ вообще или ему лично недоступныхъ. Итакъ, активный характеръ, разсчитывающій только на собственныя силы, не только самъ по себѣ лучшій, но и наиболѣе способенъ заручиться тѣмъ, что есть дѣйствительно хорошаго и желательнаго въ противоположномъ типѣ.

Энергичный и смѣлый характеръ англичанъ и американцевъ можетъ вызывать несочувствіе развѣ только въ томъ отношеніи, что эти народы часто растрачиваютъ силы на второстепенные предметы. Но самъ по себѣ онъ является залогомъ общаго прогресса. Кто-то очень тонко замѣтилъ, что при неудачѣ французъ говоритъ: «Надо вооружиться терпѣніемъ», а англичанинъ: «Что за позоръ». Нація, которая считаетъ для себя позоромъ видѣть, что дѣло идетъ плохо, и которая быстро приходитъ къ заключенію, что зло можетъ и должно быть устранено, такая нація въ концѣ концовъ сдѣлаетъ больше всего для общаго прогресса. Если желанія не возвышенны, если они не идутъ дальше матеріальнаго комфорта и внѣшнихъ благъ, то непосредственнымъ результатомъ энергіи будетъ только расширеніе власти человѣка надъ матеріальными благами, но даже и это пролагаетъ дорогу и подготовляетъ механическія условія для болѣе крупныхъ соціальныхъ и интеллектуальныхъ успѣховъ, и пока не истощится энергія, нѣкоторые люди будутъ ее примѣнять, и съ теченіемъ времени все чаще и чаще, къ усовершенствованію не только внѣшнихъ условій, но и внутренней природы человѣка. Пассивность, отсутствіе стремленій и желаній составляютъ болѣе роковое препятствіе для прогресса, чѣмъ самое ложное направленіе энергіи; и когда такіе недостатки существуютъ въ массѣ, энергичное меньшинство легко можетъ воспользоваться этимъ

обстоятельствомъ для того, чтобы направить на совершенно ложный путь. Вотъ чѣмъ главнымъ образомъ объясняется, что значительное большинство человѣчества все еще находится въ дикомъ и полудикомъ состояніи.

Совсѣмъ иначе проявляются способности тамъ, гдѣ человѣкъ подчиненъ только законамъ природы и такимъ постановленіямъ общества, въ созданіи которыхъ онъ самъ принималъ участіе и которые онъ можетъ публично осуждать и даже стараться отмѣнить, если ихъ находитъ несправедливыми. Несомнѣнно, этою свободою пользуются и при правленіи отчасти народномъ даже тѣ, которымъ не предоставлены полныя права гражданства. Но человѣкъ гораздо больше склоненъ пользоваться собственными силами и полагаться на самого себя, когда онъ поставленъ въ одинаковое положеніе съ другими, когда ему не приходится сознавать, что его успѣхъ зависитъ отъ впечатлѣнія, какое онъ можетъ произвести на мнѣнія и настроенія собранія, въ которомъ онъ не принимаетъ участія. Для отдѣльнаго человѣка и еще больше для цѣлаго класса очень тягостно сознавать, что они не пользуются благами конституціи и что имъ приходится взывать о помощи къ вершителямъ своей судьбы, не имѣя возможности самимъ принимать участіе въ ихъ совѣщаніяхъ. Благотворное дѣйствіе свободы на характеръ достигаетъ наивысшей своей степени только тогда, когда человѣкъ пользуется или разсчитываетъ въ будущемъ пользоваться всею полнотою преимуществъ, какая доступна его соотечественникамъ.

Но еще болѣе важное значеніе имѣетъ та практическая дисциплина, какой подвергается характеръ гражданъ, когда они, каждый въ свою очередь, по временамъ призываются исправлять какую-нибудь общественную должность. Слишкомъ рѣдко обращаютъ вниманія на то, какъ мало обыденная жизнь поощряетъ людей проникнуться болѣе широкими взглядами или чувствами. Ихъ занятія рутинны; они руководствуются тутъ вовсе не любовью къ дѣлу, а эгоизмомъ въ самой элементарной его формѣ, удовлетвореніемъ повседневныхъ потребностей. Ни дѣло, которое они дѣлаютъ, ни способъ, какимъ они его дѣлаютъ, не наводятъ ихъ на мысли и чувства, которыя заставили бы ихъ выйти изъ чисто-индивидуальной сферы. Если поучительныя книги находятся въ ихъ распоряженіи, то ничто не побуждаетъ читать ихъ, и въ большинствѣ случаевъ человѣкъ не имѣетъ никакого общенія съ людями, стоящими въ умственномъ отношеніи выше его. Давая ему возможность дѣлать что-нибудь для общества, мы въ нѣкоторой степени восполняемъ всѣ эти пробѣлы. Если условія допускаютъ, чтобы ввѣренныя ему общественныя обязанности были значительны, то онѣ въ концѣ концовъ перевоспитаютъ его. Не смотря на недостатки соціальной системы и нравственныхъ идей древнихъ народовъ, участіе въ судопроизводствѣ и народныхъ собраніяхъ подняло умственное развитіе средняго аѳинскаго гражданина до такого уровня, какой не встрѣчается ни у одного древняго или современнаго народа. Доказательства этому мы находимъ на каждой страницѣ труда великаго англійскаго

историка Грецiи; но остановимся хотя бы на томъ, какое важное значенiе придавали отдѣлкѣ своихъ рѣчей великiе ораторы, желавшiе дѣйствовать на умъ и волю гражданъ. Однородное влiянiе, хотя и въ меньшей степени, имѣетъ въ Англiи участiе мелкой буржуазiи въ судѣ присяжныхъ и въ управленiи приходомъ. Правда, оно не такъ широко, постоянно и не настолько расширяетъ умственный кругозоръ англичанъ, чтобы тутъ возможно было сравненiе съ влiянiемъ, какое оказывали греческiя демократическiя учрежденiя на аѳинянъ; но тѣмъ не менѣе оно коренными образомъ измѣняетъ ихъ понятiя и способности и ставитъ гораздо выше тѣхъ, кто втеченiе всей своей жизни только держалъ перо въ рукѣ или продавалъ товаръ за прилавкомъ.

Еще болѣе благотворно нравственное влiянiе, оказываемое участiемъ въ общественныхъ дѣлахъ, какъ бы слабо оно ни было. Человѣкъ призванъ взвѣшивать не только свои собственные интересы, руководствоваться, въ случаѣ столкновенiя интересовъ, не только личнымъ пристрастiемъ, примѣнять на каждомъ шагу принципы и правила, въ основанiи которыхъ лежитъ одно только общее благо. Кромѣ того онъ обыкновенно встрѣчаетъ рядомъ съ собою въ общемъ дѣлѣ людей, болѣе освоившихся съ тѣми идеями и дѣйствiями, изученiе которыхъ можетъ расширить его кругозоръ и усилить его стремленiе къ общественному благу. Онъ привыкаетъ чувствовать себя составною частью общества и отождествлять общественный интересъ съ личнымъ. Тамъ, гдѣ не существуетъ такой школы, люди съ трудомъ понимаютъ, что частное лицо, не занимающее выдающагося общественнаго положенiя, должно нести по отношенiю къ обществу еще другiя обязанности, кромѣ повиновенiя закону и правительству; всѣ помыслы и чувства сосредоточены на личности или на семьѣ; у людей нѣтъ сознанiя общихъ интересовъ, которые можно было бы преслѣдовать совмѣстно съ другими. Такъ какъ сосѣдъ, не будучи ни союзникомъ, ни товарищемъ, не участвуетъ съ нами въ одномъ общемъ дѣлѣ, то онъ представляется намъ только соперникомъ или мы превращаемъ его въ свою жертву. Такимъ образомъ страдаетъ даже индивидуальная нравственность, въ то время какъ общественной нравственности вовсе не существуетъ. Еслибы это было общимъ и единственно возможнымъ положенiемъ вещей, то стремленiя законодателей и моралистовъ могли бы быть направлены только къ тому, чтобы сдѣлать изъ большинства людей стадо барановъ, невинно пасущихся бокъ-о-бокъ.

Изъ всѣхъ этихъ соображенiй видно, что единственная форма правленiя, вполнѣ удовлетворяющая всѣмъ требованiямъ общественности, та, въ которой принимаетъ участiе весь народъ; что исполненiе даже самой ничтожной общественной функцiи полезно; что участiе должно быть повсюду настолько велико, насколько это допускаетъ общiй уровень культуры, достигнутый даннымъ обществомъ, и что наконецъ ничто не можетъ быть такъ желательно, какъ допущенiе всѣхъ къ участiю въ управленiи страною. Но такъ какъ въ обществѣ, если оно превышаетъ своими

размѣрами маленькій городъ, всѣ члены могутъ лично принять участіе только въ самой ничтожной части общественныхъ дѣлъ, то идеальнымъ типомъ совершенной формы правленія можетъ быть только представительный.

ГЛАВА IV.

При какихъ общественныхъ условіяхъ представительное правленіе непримѣнимо?

Мы теоретически признали представительное правленіе самымъ совершеннымъ, такъ что оно наиболѣе пригодно для народа, который достигъ высшей ступени общей культуры. Чѣмъ менѣе развитъ народъ, тѣмъ менѣе, вообще говоря, пригодна для него эта форма правленія. Однако это не безусловно вѣрно, ибо подготовленность народа къ представительному правленію не столько зависитъ отъ мѣста, занимаемаго имъ среди другихъ народовъ, сколько отъ степени, въ какой онъ удовлетворяетъ извѣстнымъ спеціальнымъ требованіямъ. Но эти требованія такъ тѣсно связаны съ общею культурою, что несоотвѣтствіе между ними является скорѣе исключеніемъ, чѣмъ правиломъ. Посмотримъ теперь, при какихъ условіяхъ представительное правленіе вовсе не можетъ быть примѣнимо вслѣдствіе ли своей собственной непригодности, или вслѣдствіе большей пригодности другого режима.

Прежде всего представительное правленіе, какъ всякое другое правленіе, непримѣнимо тамъ, гдѣ оно не можетъ быть устойчиво, т. е. тамъ, гдѣ оно не удовлетворяетъ тремъ основнымъ условіямъ, перечисленнымъ въ первой главѣ. Условія эти слѣдующія: 1) народъ долженъ быть расположенъ принять его; 2) народъ долженъ имѣть желаніе и способность выполнить то, что̀ необходимо для его сохраненія; 3) народъ долженъ имѣть желаніе и способность исполнять обязанности и функціи, возлагаемыя на него этою формою правленія.

Готовность народа принять представительное правленіе становится практическимъ вопросомъ только тогда, когда просвѣщенный правитель, или одна или нѣсколько другихъ націй, подчинившія себѣ страну, расположены предложить ему этотъ даръ. Для единичныхъ преобразователей вопросъ этотъ не имѣетъ почти никакого значенія: такъ какъ противъ этой реформы не можетъ быть представлено другого возраженія, какъ несочувствіе общественнаго мнѣнія, то они могутъ тотчасъ же съ полнымъ основаніемъ на это отвѣтить, что склонить его на свою сторону составляетъ ихъ главную задачу. Когда общественное мнѣніе дѣйствительно враждебно реформѣ, то эта враждебность обыкновенно скорѣе направлена противъ факта перемѣны, чѣмъ противъ самаго представительнаго правленія. Впрочемъ встрѣчались и противоположные примѣры. Иногда проявлялось, вслѣдствіе религіозныхъ соображеній, нежеланіе

ограничить власть извѣстной династіи. Вообще же доктрина пассивнаго повиновенія означаетъ только подчиненіе существующей власти, какого рода она ни была бы. Случается, что, когда дѣлаются попытки ввести представительное правленіе, то препятствіемъ служитъ скорѣе равнодушіе къ этой формѣ правленія и неспособность понять ея дѣйствія и требованія, чѣмъ прямое сопротивленіе. Однако такого рода препятствія часто бываютъ столь же гибельны и такъ же трудно устранимы, какъ и прямое нерасположеніе; ибо въ большинствѣ случаевъ легче дать иное направленіе активному чувству, чѣмъ создать его тамъ, гдѣ господствуетъ пассивность.

Когда народъ не имѣетъ достаточнаго уваженія и достаточной привязанности къ представительному правленію, то нѣтъ шансовъ сохранить его въ ближайшемъ будущемъ. Въ каждой странѣ исполнительная власть составляетъ ту отрасль правленія, которая непосредственно завѣдуетъ дѣлами и находится въ постоянныхъ сношеніяхъ съ публикой. На нее главнымъ образомъ возлагаются надежды и ея опасаются частныя лица; поэтому въ глазахъ публики видится въ ней источникъ благодѣяній, бѣдствій и главное условіе обаянія правительства. Поэтому, если власти, которыхъ обязанность заключается въ томъ, чтобы сдерживать и умѣрять исполнительную власть, не находятъ поддержки въ сильномъ общественномъ мнѣніи и народныхъ чувствахъ, то она всегда найдетъ средство устранить ихъ, или принудить къ повиновенію, въ увѣренности, что она встрѣтитъ поддержку въ этомъ дѣлѣ. Устойчивость представительныхъ учрежденій зависитъ отъ готовности народа бороться за нихъ въ случаѣ, если имъ будетъ угрожать опасность. Если ими мало дорожатъ, то они рѣдко могутъ упрочиться, а если это и случается, то можно быть увѣреннымъ, что они будутъ ниспровергнуты, какъ только глава правительства, или вождь партіи, который можетъ собрать достаточно силъ для совершенія государственнаго переворота, захочетъ прибѣгнуть къ маленькому риску, чтобы возстановить неограниченную власть.

Эти соображенія относятся къ двумъ первымъ причинамъ неудачи представительнаго правленія. Третья причина встрѣчается тогда, когда у народа нѣтъ воли или способности съиграть ту роль, которая ему принадлежитъ въ представительномъ правленіи. Если въ странѣ нѣтъ достаточно элементовъ, чтобы создать общественное мнѣніе, интересующееся государственными дѣлами, то избиратели будутъ пользоваться правомъ голоса только для того, чтобы служить личнымъ или мѣстнымъ интересамъ или наконецъ интересамъ своихъ сторонниковъ или лицъ, отъ которыхъ они зависятъ. Ничтожная группа людей, которая при подобномъ состояніи общественнаго мнѣнія получаетъ преобладающее вліяніе въ представительномъ собраніи, въ большинствѣ случаевъ пользуется имъ исключительно, какъ орудіемъ для обезпеченія своихъ матеріальныхъ интересовъ. Если исполнительная власть слаба, то въ странѣ начинается раздоръ изъ-за выгодныхъ мѣстъ; если она сильна, то она становится деспотичной, вознаграждая народныхъ представителей или тѣхъ, кто мо-

жетъ надѣлать ей хлопотъ, участіемъ въ добычѣ. Единственный результатъ народнаго представительства въ этомъ случаѣ будетъ тотъ, что управленіе страною обогатится еще однимъ собраніемъ, и что ни одно злоупотребленіе, въ которомъ заинтересована часть народныхъ представителей, не будетъ устранено.

Однако, когда зло не идетъ дальше, то съ нимъ можно еще примириться, чтобы воспользоваться гласностью и свободой преній,—этими естественными, хотя и не неизбѣжными принадлежностями всякаго, даже номинальнаго, народнаго представительства. Напримѣръ, едва ли можно сомнѣваться, что, хотя въ современной Греціи карьеристы, изъ которыхъ состоитъ большинство представительнаго собранія, мало или вовсе не способствуютъ непосредственно хорошему правленію и даже не обуздываютъ произвола исполнительной власти, тѣмъ не менѣе они охраняютъ идею народныхъ правъ и сильно содѣйствуютъ дѣйствительной свободѣ печати, существующей въ этой странѣ. Однако это благодѣяніе всецѣло зависитъ отъ наслѣдственной королевской власти, дѣйствующей на ряду съ народнымъ представительствомъ. Если бы вмѣсто того, чтобы оспаривать другъ у друга вліяніе на главу государства, эти эгоистическія и грязныя партіи боролись изъ-за высшей должности, то онѣ навѣрное, какъ въ Испанской Америкѣ, навлекли бы на страну хроническую революцію и гражданскія войны. Разные политическіе авантюристы поочередно пользовались бы незаконною деспотическою властью, прибѣгая къ противозаконному насилію, причемъ представительство привело бы лишь къ тому, что помѣшало бы деспотизму упрочиться, а вмѣстѣ съ тѣмъ не смягчило бы его дурныхъ сторонъ и не содѣйствовало бы проявленію немногихъ его хорошихъ сторонъ. Во всѣхъ указанныхъ случаяхъ представительное правленіе не можетъ быть устойчиво. Но бываютъ другіе случаи, когда оно и могло бы существовать, но когда другая форма правленія предпочтительнѣе. Это главнымъ образомъ случается въ тѣхъ случаяхъ, когда народъ, чтобы двинуть дѣло цивилизаціи, долженъ усвоить себѣ извѣстный опытъ или пріобрѣсти извѣстную привычку, а представительное правленіе служитъ къ тому препятствіемъ.

Наиболѣе очевидный изъ этихъ случаевъ—указанный нами выше, именно, когда народу предстоитъ еще усвоить первый урокъ гражданственности и повиновенія. Племя, которое, благодаря постоянной борьбѣ съ природой и съ сосѣдями, обладаетъ энергіею и мужествомъ, но которое еще не привыкло повиноваться общему вождю, едва-ли пріобрѣтетъ эту привычку при коллективномъ правленіи, избранномъ изъ его собственной среды.

Избранное имъ самимъ представительное собраніе будетъ отражать только его бурную строптивость. Оно будетъ отказывать въ своей санкціи всѣмъ мѣропріятіямъ, направленнымъ противъ ограниченія его дикаго чувства независимости. Только требованія войны и необходимая для военнаго командованія деспотическая власть могутъ обыкновенно заставить подобныя племена подчиниться элементарнымъ условіямъ цивилизованнаго общественнаго строя. Только военный вождь можетъ заставить ихъ себѣ

подчиняться, да развѣ еще случайно какой-нибудь пророкъ, получающій внушенія свыше, или колдунъ, обладающій чудодѣйственной силой. Подобные люди могутъ пользоваться временнымъ вліяніемъ; но такъ какъ это вліяніе чисто-личное, то оно рѣдко производитъ измѣненіе въ привычкахъ народа, если только пророкъ не будетъ въ то же время военнымъ вождемъ, какъ Магометъ, и не выступитъ вооруженнымъ апостоломъ новой религіи, или если только военные вожди не пожелаютъ воспользоваться его вліяніемъ и сдѣлать его столпомъ своего правленія.

Но и противоположный недостатокъ, именно крайняя пассивность и склонность подчиниться тираніи, дѣлаетъ народъ также неспособнымъ къ представительному правительству. Если народъ столь безсильный, вслѣдствіе своего характера и условій, въ которыя онъ поставленъ, могъ получить представительныя учрежденія, онъ неизбѣжно выберетъ своими представителями тирановъ, и тяготѣющее надъ нимъ иго не только не облегчится, но сдѣлается еще болѣе тяжелымъ. Напротивъ, многіе народы постепенно достигли свободы при помощи центральной власти, которая первоначально по своему положенію была соперницей мѣстныхъ деспотовъ, а въ концѣ концовъ стала властвовать надъ ними. Исторія Франціи, начиная съ Гуго Капета до Ришелье и Людовика XIV, представляетъ безпрерывный рядъ такихъ примѣровъ. Даже въ то время, когда король по своему могуществу едва могъ уравняться со многими изъ своихъ вассаловъ, онъ, по мнѣнію самихъ французскихъ историковъ, имѣлъ громадное преимущество, потому что былъ одинъ. Къ нему обращались взоры *всѣхъ* угнетенныхъ; онъ былъ надеждою и упованіемъ *всего* королевства, въ то время какъ мѣстный владѣтель пользовался могуществомъ только въ предѣлахъ болѣе или менѣе ограниченнаго раіона. Со всѣхъ концовъ королевства являлись къ королю искать покровительства и защиты противъ того или другого притѣснителя. Вліяніе его росло очень медленно, но постоянно, такъ какъ королевская власть умѣла пользоваться случайностями, представлявшимися только ей одной. Поэтому вліяніе ея было устойчиво; и по мѣрѣ того, какъ она упрочивалась, въ притѣсненной части общества ослабѣвала привычка смиренно переносить тяготѣвшее надъ ней иго. Въ интересахъ короля было поощрять всякаго рода попытки крѣпостныхъ освободиться изъ-подъ власти своихъ господъ и поставить себя въ непосредственную зависимость отъ королевской власти. Подъ ея непосредственнымъ покровительствомъ образовывались многочисленныя общины, которыя не признавали другого властителя надъ собою, кромѣ короля.

Повиновеніе отдаленному монарху представляетъ уже само по себѣ свободу въ сравненіи съ господствомъ владѣльца сосѣдняго замка, и король долгое время былъ вынужденъ пользоваться своей властью надъ классами, которымъ онъ помогалъ добиться освобожденія, скорѣе какъ союзникъ, чѣмъ какъ господинъ. Такимъ образомъ центральная власть, деспотическая въ принципѣ, хотя обыкновенно очень ограниченная на дѣлѣ, служила главнымъ орудіемъ для достиженія народомъ той ступени

цивилизаціи, къ которой онъ бы наврядъ приблизился при настоящемъ представительномъ правленіи. Въ Европѣ есть страна, гдѣ этотъ процессъ еще не конченъ и гдѣ онъ не можетъ быть завершенъ инымъ способомъ. Только самодержавная власть или всеобщая рѣзня могла вызвать освобожденіе крестьянъ въ Россіи.

Въ тѣ же историческія эпохи наблюдается еще другая заслуга неограниченной власти, заключающаяся въ томъ, что она преодолѣла нѣкоторыя препятствія развитію культуры, которыя представительное правленіе вѣроятно только бы усилило. Одною изъ наиболѣе сильныхъ помѣхъ для прогресса, даже при довольно высокомъ уровнѣ развитія, является стремленіе отстаивать чисто-мѣстные интересы. Нѣкоторые народы, во многихъ отношеніяхъ способные пользоваться свободой и подготовленные къ ея воспринятію, могутъ не имѣть необходимыхъ качествъ для того, чтобы образовать даже маленькое государство. Не только зависть и антипатія могутъ вызывать раздоры и препятствовать добровольному сліянію, но и отсутствіе надлежащихъ чувствъ и привычекъ превращаетъ это сліяніе, если оно осуществилось, въ чисто-номинальное. Такъ напримѣръ, граждане древнихъ общинъ или жители азіатской деревни могутъ имѣть большой опытъ въ завѣдываніи сельскими или городскими дѣлами и даже осуществлять иногда сносное народное правленіе въ этомъ ограниченномъ видѣ, но вмѣстѣ съ тѣмъ они могутъ чувствовать только слабую симпатію къ жителямъ другихъ общинъ и деревень, не имѣть ни привычки, ни способности завѣдывать дѣлами многихъ объединенныхъ центровъ этого рода. Я не знаю примѣра въ исторіи, когда бы извѣстное число этихъ политическихъ частицъ или атомовъ слились въ одно цѣлое и начали бы себя чувствовать однимъ народомъ, подчинившись предварительно общей центральной власти *). Только привыкнувъ уважать эту власть, входить въ ея планы, содѣйствовать ея цѣлямъ, такой народъ начинаетъ понимать широкіе интересы, присущіе странѣ значительныхъ размѣровъ. Напротивъ, подобные интересы составляютъ главный предметъ заботъ центральнаго правителя; и только благодаря болѣе или менѣе тѣснымъ сношеніямъ, которыя оно устанавливаетъ съ отдѣльными мѣстностями, эти интересы становятся доступны всѣмъ.

Наиболѣе благопріятнымъ для этой цѣли было бы такое стеченіе обстоятельствъ, при которыхъ возникли бы представительныя учрежденія безъ представительнаго правленія: одно или нѣсколько представительныхъ собраній, составленныхъ изъ мѣстныхъ элементовъ, обратившихся въ помощниковъ или орудія центральной власти, но рѣдко пытающіяся противорѣчить ей или контролировать ее.

Когда народъ участвуетъ такимъ образомъ въ совѣщаніяхъ, но не раздѣляетъ верховной власти, то политическое воспитаніе, даваемое

*) Италія составляетъ, быть можетъ, единственное исключеніе, и то только въ послѣдней стадіи своего политическаго развитія. Самый трудный предварительный переходъ отъ городской изолированности Флоренціи, Пизы или Милана къ провинціальному единству Тосканы или Ломбардіи совершился обыкновеннымъ путемъ.

центральной властью, воспринимается полнѣе, чѣмъ это могло бы совершиться при другихъ условіяхъ, наиболѣе вліятельными мѣстными дѣятелями и народомъ вообще. Въ то же время этимъ устанавливается традиція правленія, основаннаго на общемъ согласіи, или по крайней мѣрѣ традиція не санкціонируетъ не основаннаго на немъ правленія. Послѣднее, будучи освящено обычаемъ, весьма часто приводило благія начинанія къ крушенію и являлось однимъ изъ роковыхъ факторовъ, останавливавшихъ въ большинствѣ странъ прогрессъ на первыхъ его ступеняхъ, потому что работа одного какого-нибудь періода исполнялась такъ, что мѣшала необходимой работѣ послѣдующихъ поколѣній. Тѣмъ временемъ мы можемъ принять за политическую истину слѣдующее положеніе: неограниченной монархіи скорѣе, чѣмъ представительному правленію, удается слить незначительныя политическія единицы въ одинъ народъ, скрѣпленный чувствомъ солидарности, достаточно сильный, чтобы противодѣйствовать завоеваніямъ и нашествіямъ, и обладающій настолько разнообразными и значительными интересами, чтобы соотвѣтственно расширить общественный политическій кругозоръ народа.

Въ виду этихъ различныхъ причинъ королевская власть, не стѣсняемая контролемъ (хотя можетъ быть усиленная поддержкой) представительныхъ учрежденій, является наиболѣе подходящей формой правленія въ ранней стадіи развитія какого-нибудь общества, не исключая и городскихъ общинъ на подобіе тѣхъ, какія существовали въ древней Греціи. Тамъ королевская власть, находившаяся подъ дѣйствительнымъ, хотя и не явнымъ и не узаконеннымъ контролемъ общественнаго мнѣнія, должна была исторически предшествовать втеченіе неизвѣстнаго и вѣроятно продолжительнаго періода всякимъ свободнымъ учрежденіямъ и наконецъ уступить мѣсто олигархіямъ нѣсколькихъ фамилій, продержавшихся въ свою очередь втеченіе значительнаго періода времени.

Можно указать на сотни другихъ слабостей и недостатковъ, которые дѣлаютъ народъ неспособнымъ воспользоваться соотвѣтственно представительнымъ правленіемъ; но нельзя сказать, чтобы правленіе одного или немногихъ лицъ неизбѣжно имѣло тенденцію устранить или ослабить зло. Сильные предразсудки, упорная привязанность къ старымъ обычаямъ, національные недостатки или невѣжество и отсутствіе умственной культуры, если они преобладаютъ въ народѣ, будутъ обыкновенно отражаться на дѣятельности его представительныхъ собраній. Еслибы исполнительная власть и непосредственное веденіе государственныхъ дѣлъ оказались въ рукахъ людей, сравнительно свободныхъ отъ этихъ недостатковъ, то эти люди могли бы дѣлать гораздо больше добра, чѣмъ тогда, когда они обязаны считаться съ подобными представительными собраніями. Но роль правителя сама по себѣ не служитъ въ этомъ случаѣ, какъ во многихъ другихъ, нами разсмотрѣнныхъ, ручательствомъ, что эти дѣятели проникнутся благотворными интересами и стремленіями. Правитель и ихъ совѣтники рѣдко будутъ стоять значительно выше недостатковъ и степени культуры народа, за исключеніемъ того случая, когда они—иностранцы,

принадлежащіе къ болѣе цивилизованному народу или передовому обществу. Тогда, несомнѣнно, правители могутъ въ отношеніи цивилизаціи стоять значительно выше тѣхъ, кѣмъ они правятъ, и подчиненіе иностранному правительству этого вида, несмотря на неизбѣжно связанное съ нимъ зло, часто приноситъ большую пользу народу, такъ какъ заставляетъ его проходить быстро многіе фазисы прогресса и устраняетъ многія препятствія, которыя могли бы долго продержаться, еслибы народъ былъ предоставленъ своей собственной участи и своимъ природнымъ влеченіямъ.

Въ странѣ, управляемой иностранцемъ, подобныя благодѣтельныя послѣдствія можетъ дать только правленіе геніальнаго монарха, какіе встрѣчаются рѣдко. Въ исторіи мы видимъ очень немного такихъ правителей, которые, къ счастью для человѣчества, царствовали достаточно долго, чтобы упрочить нѣкоторыя изъ своихъ реформъ и оставить ихъ подъ охраной поколѣнія, созрѣвшаго подъ ихъ вліяніемъ. Карлъ Великій представляетъ одинъ изъ такихъ примѣровъ, Петръ Великій — второй. Подобные примѣры однако настолько рѣдки, что они могутъ быть скорѣе отнесены къ счастливымъ случайностямъ, такъ часто рѣшавшимъ въ критическій моментъ вопросъ,—сдѣлаютъ ли нѣкоторые изъ передовыхъ народовъ въ своемъ развитіи внезапный скачокъ, или возвратятся въ состояніе варварства. Такова была роль Ѳемистокла въ эпоху нашествія персовъ, или Вильгельмовъ I и III Оранскихъ. Было бы нелѣпо вводить учрежденія единственно въ разсчетѣ на подобныя случайности, тѣмъ болѣе, что такія геніальныя личности, занимая выдающееся положеніе, не нуждаются въ деспотической власти, чтобы оказывать большое вліяніе, какъ это видно изъ послѣднихъ трехъ примѣровъ.

Особеннаго вниманія съ точки зрѣнія учрежденій заслуживаетъ нерѣдко встрѣчающійся случай, когда немногочисленная, но передовая часть населенія, благодаря ли принадлежности къ другой, болѣе культурной, расѣ, или какимъ-либо другимъ обстоятельствамъ, замѣтно отличается по своему развитію и характеру отъ остальной его части.

При такихъ условіяхъ правленіе въ рукахъ представителей народной массы легко утратитъ многія преимущества, вытекающія изъ культурности высшихъ классовъ. Между тѣмъ правленіе въ рукахъ представителей этихъ классовъ можетъ привести къ большому уничиженію народной массы и лишить ее всякой надежды на болѣе достойное существованіе, если только она сама не рѣшится отдѣлаться отъ одного изъ наиболѣе цѣнныхъ факторовъ прогресса. Такой народъ лучше всего устроится, если установитъ у себя неограниченную закономъ или по крайней мѣрѣ фактически самостоятельную власть въ лицѣ главнаго правителя высшаго класса. Онъ одинъ въ силу своего положенія заинтересованъ въ улучшеніи участи народной массы, къ которой онъ не имѣетъ основанія относиться недовѣрчиво, видя въ ней противовѣсъ противъ чрезмѣрнаго могущества общественнаго класса, изъ котораго онъ вышелъ. И если счастливыя обстоятельства поставили на ряду съ нимъ подчиненное ему собраніе представителей высшаго сословія, которое своими возраже-

ніями и запросами, а при случаѣ и взрывами энергіи, поддерживаетъ духъ коллективнаго сопротивленія и которое съ теченіемъ времени можетъ сдѣлаться истинно національнымъ представительствомъ (въ чемъ въ сущности и состоитъ исторія англійскаго парламента), то нація имѣетъ всѣ шансы на нормальное развитіе, на какое только можетъ разсчитывать общество при такихъ условіяхъ и при такомъ составѣ.

Одно изъ стремленій, хотя и не лишающее народъ способности къ представительному правленію, но серьезно мѣшающее ему воспользоваться всѣми его преимуществами, заслуживаетъ особеннаго вниманія. Существуютъ два рода склонностей, по существу совершенно различныхъ, но имѣющихъ между собою нѣчто общее и вслѣдствіе этого часто совпадающихъ въ направленіи, которое онѣ даютъ усиліямъ отдѣльныхъ лицъ и народовъ. Одна изъ нихъ — желаніе властвовать, другая — нежеланіе подчиняться чьей-либо власти. Различная сила, съ какою эти двѣ склонности проявляются у разныхъ народовъ, составляетъ одинъ изъ важнѣйшихъ факторовъ въ ихъ исторіи. Существуютъ націи, у которыхъ страсть повелѣвать другими настолько преобладаетъ надъ стремленіемъ сохранить сильную независимость, что онѣ даже ради призрачной власти готовы всецѣло пожертвовать своей свободой. Каждый членъ такого народа, подобно простому солдату въ арміи, охотно отрекается отъ своей личной свободы въ пользу своего начальника, лишь бы армія торжествовала и ему можно было гордиться тѣмъ, что и онъ—одинъ изъ побѣдителей, хотя бы его участіе во власти, проявляемой надъ побѣжденнымъ, было совершенно призрачно. Правительство, строго ограниченное въ своихъ полномочіяхъ и власти, воздерживающееся отъ вмѣшательства и предоставляющее дѣламъ идти своимъ порядкомъ, не присвоивая себѣ роли опекуна или руководителя, не по вкусу такому народу. Въ его глазахъ представители власти могутъ дѣлать все, что угодно, лишь бы самая власть была открыта для общаго соискательства. Средній человѣкъ въ такомъ народѣ предпочитаетъ имѣть лучше надежду, хотя бы отдаленную и невѣроятную, что онъ достигнетъ нѣкоторой власти надъ своими согражданами, чѣмъ пользоваться увѣренностью, что власть не будетъ проявлять безъ надобности своего вмѣшательства по отношенію къ нему и его ближнимъ.

Эта черта характеризуетъ народъ, состоящій изъ карьеристовъ. Направленіе политики опредѣляется у него главнымъ образомъ погоней за мѣстами; всѣ заботятся только о равенствѣ, но не о свободѣ; борьба политическихъ партій сводится къ тому, чтобы рѣшить, будетъ ли власть во все вмѣшиваться, принадлежать тому или другому классу, или даже, можетъ быть, просто той или другой группѣ политическихъ дѣятелей; о демократіи имѣютъ лишь то представленіе, что она открываетъ доступъ къ государственнымъ должностямъ всѣмъ, а не одному только ограниченному числу лицъ; чѣмъ учрежденія демократичнѣе, тѣмъ больше создается мѣстъ и тѣмъ чрезмѣрнѣе излишекъ власти, проявляемой всѣми надъ каждымъ и исполнительной властью надъ всѣми.

Было бы несправедливо и невеликодушно признавать эту картину вѣрнымъ изображеніемъ французскаго народа. Но и въ той мѣрѣ, въ какой эта черта характера проявляется въ немъ, она послужила причиною тому, что представительное правленіе высшихъ классовъ не могло удержаться вслѣдствіе ихъ крайней испорченности, а попытка установить представительство всего мужского населенія страны на первыхъ своихъ шагахъ окончилась тѣмъ, что одинъ человѣкъ заручился правомъ ссылать своихъ согражданъ безъ суда въ Кайенну.

Если англійскій народъ болѣе всякаго другого способенъ къ представительному правленію, то это объясняется тѣмъ, что всѣ англичане въ большинствѣ случаевъ принадлежатъ къ совершенно противоположному типу. Они энергично возстаютъ противъ всякой попытки усиленія власти, не освященной укоренившимся обычаемъ или ихъ собственнымъ правосознаніемъ; но они обыкновенно очень мало заботятся о пріобрѣтеніи власти надъ другими. Не имѣя никакой склонности стать во главѣ правленія, потому что слишкомъ хорошо знакомы съ тѣми личными мотивами, которые заставляютъ другихъ добиваться власти, они предоставляютъ ее тѣмъ, кому она досталась безъ происковъ, какъ естественный результатъ ихъ общественнаго положенія. Еслибы другіе народы это поняли, они объяснили бы себѣ нѣкоторыя кажущіяся противорѣчія въ политическихъ чувствахъ англичанъ: ихъ непоколебимую готовность предоставить управленіе высшимъ классамъ и вмѣстѣ съ тѣмъ ихъ непокорность по отношенію къ тѣмъ же классамъ, когда тѣ превышаютъ свою законную власть, или же рѣшительность, съ какою они напоминаютъ своимъ правителямъ, что англійскій народъ никогда не допуститъ, чтобы имъ управляли не такъ, какъ онъ этого желаетъ. Вотъ почему погоня за мѣстами составляетъ родъ честолюбія, наиболѣе чуждый англичанамъ. Если исключить нѣкоторыя фамиліи, которыя обыкновенно занимаютъ государственныя должности, то мы увидимъ, что англичане стремятся въ жизни къ другому, т. е. добиваются успѣха только въ своихъ дѣлахъ или въ своей профессіи. Они чувствуютъ сильнѣйшую антипатію къ людямъ и партіямъ, посвящающимъ себя только борьбѣ изъ-за мѣстъ, и ничто не внушаетъ имъ такого отвращенія, какъ увеличеніе числа государственныхъ должностей, къ чему такъ сильно стремятся пристрастные къ бюрократическимъ порядкамъ народы европейскаго материка, которые предпочитаютъ платить высокіе налоги, чѣмъ уменьшить шансы заручиться мѣстечкомъ для себя или своихъ родственниковъ. Когда они требуютъ сбереженій, то это значитъ, что они добиваются не сокращенія числа должностей, а окладовъ, присвоенныхъ тѣмъ должностямъ, которыя слишкомъ значительны для того, чтобы обыкновенный гражданинъ могъ разсчитывать на нихъ.

ГЛАВА V.

Объ истинныхъ функціяхъ представительныхъ собраній.

Обсуждая вопросы представительнаго правленія, необходимо главнымъ образомъ имѣть въ виду различіе между его основною идеею и тѣми особенными формами, въ которыя она воплощалась подъ вліяніемъ историческихъ случайностей или общепринятыхъ взглядовъ данной эпохи.

Представительное правленіе означаетъ, что весь народъ или значительная его часть пользуется черезъ посредство періодически избираемыхъ ими депутатовъ высшей контролирующей властью, которая во всякомъ государственномъ строѣ гдѣ-нибудь да находится. Этой высшей властью нація должна обладать во всей ея полнотѣ. Ей должно принадлежать руководство всѣми мѣропріятіями правительства всякій разъ, когда это ей заблагоразсудится. Нѣтъ надобности, чтобы основные законы страны давали ей такую власть. Этого нѣтъ въ британской конституціи. Но то, что она даетъ, практически равносильно. Власть окончательнаго контроля въ сущности такъ же едина въ смѣшанной или уравновѣшенной формѣ правленія, какъ въ чистой монархіи или демократіи. Въ значительной степени вѣрно мнѣніе древнихъ, воскрешенное великими авторитетами новѣйшаго времени, что уравновѣшенный государственный строй невозможенъ. Равновѣсіе существуетъ почти всегда, но никогда стрѣлка вѣсовъ не указываетъ на нуль. Какая чаша перевѣшиваетъ — не всегда ясно видно. Въ англійской конституціи каждый изъ трехъ участниковъ въ верховной власти облеченъ такими полномочіями, которыя, еслибы ими вполнѣ воспользовались, дали бы ему возможность остановить весь правительственный механизмъ.

Слѣдовательно номинально каждый изъ нихъ облеченъ равною властью противодѣйствовать и препятствовать другимъ, и если бы который-нибудь изъ трехъ участниковъ могъ надѣяться улучшить свое положеніе при помощи этой власти, то, судя по обыкновенному ходу человѣческихъ дѣлъ, нельзя сомнѣваться, что онъ воспользовался бы ею для этой цѣли. Не подлежитъ также сомнѣнію, что каждый изъ трехъ участниковъ пустилъ бы въ ходъ все свое могущество для самообороны, если бы онъ подвергся нападенію со стороны одного изъ двухъ остальныхъ или со стороны ихъ обоихъ.

Что же имъ мѣшаетъ дѣйствовать наступательно? Подразумѣваемые конституціею принципы, другими словами,—политическая нравственность страны, и на нее-то слѣдуетъ обратить вниманіе, если мы хотимъ уяснить себѣ, на чьей сторонѣ фактически находится высшая власть въ англійской конституціонной жизни.

Въ силу постановленія конституціи, корона можетъ отказать въ своей санкціи всякому закону, равно какъ назначать и удерживать въ должности министра вопреки представленіямъ парламента. Но конституціонная

нравственность страны уничтожаетъ это право и мѣшаетъ пользоваться имъ, т. е. дѣлаетъ его недѣйствительнымъ. Требуя, чтобы глава правительства непремѣнно назначался палатой общинъ, она дѣлаетъ ее фактическимъ правителемъ государства. Однако это подразумѣваемое правило, ограничивающее пользованіе законными полномочіями, дѣйствительно и остается въ немъ только подъ условіемъ, чтобы оно было согласовано съ существующимъ распредѣленіемъ фактической власти. Во всякой конституціонной странѣ есть преобладающая сила, и она-то одержала бы верхъ, если бы компромисы, на основаніи которыхъ конституція обыкновенно дѣйствуетъ, были отмѣнены, и дѣло дошло бы до борьбы. Конституціонныя правила остаются въ силѣ и имѣютъ практическое примѣненіе лишь до тѣхъ поръ, пока они даютъ преобладаніе въ конституціи той изъ сторонъ, которая пользуется большею фактическою властью въ странѣ.

Въ Англіи такова народная власть. Поэтому, если бы законъ англійской конституціи и подразумѣваемые принципы, которыми фактически регулируется положеніе различныхъ политическихъ властей, не давали народному элементу въ конституціи такого же существеннаго главенства во всѣхъ отрасляхъ управленія, какое соотвѣтствуетъ его настоящему значенію въ странѣ, то конституція не обладала бы нынѣшнею своею устойчивостью, законы или подразумѣваемые принципы должны были бы подвергаться измѣненію. Слѣдовательно, англійское правленіе есть представительное въ истинномъ смыслѣ этого слова, и полномочія, предоставляемыя имъ лицамъ, непосредственно не отвѣтственнымъ предъ народомъ, могутъ только считаться предосторожностями, которыя правящая власть готова допустить, какъ коррективъ противъ собственныхъ ошибокъ. Такія предосторожности существовали во всѣхъ правильно организованныхъ демократіяхъ. Мы встрѣчаемъ ихъ и въ Аѳинскомъ государственномъ строѣ, и въ конституціи Соединенныхъ Штатовъ.

Но если существеннымъ условіемъ для представительнаго правленія служитъ фактическое главенство представителей, это еще далеко не рѣшаетъ вопроса, каковы тѣ функціи, которыя должны непосредственно и лично исполняться представительнымъ собраніемъ, и какое участіе ему должно быть предоставлено въ правительственномъ механизмѣ. Въ этомъ отношеніи представительное правленіе допускаетъ большое разнообразіе, но функціи собранія во всякомъ случаѣ должны обезпечивать за нимъ верховный контроль надъ всѣми дѣлами.

Между контролемъ правительственной дѣятельности и веденіемъ государственныхъ дѣлъ существуетъ большая разница. Тотъ же человѣкъ или то-же собраніе могутъ съ успѣхомъ все контролировать, но не исполнять; и во многихъ случаяхъ этотъ контроль будетъ тѣмъ совершеннѣе, чѣмъ менѣе человѣкъ или собраніе дѣйствуютъ сами. Полководецъ не можетъ такъ успѣшно руководить движеніями арміи, если онъ сражается въ рядахъ ея или самъ участвуетъ въ штурмѣ. То-же можно сказать и о собраніяхъ людей. Нѣкоторыя дѣла могутъ исполняться только собра-

ніями; другія же не могутъ ими исполняться успѣшно. Поэтому надо разграничивать вопросъ о томъ, какія дѣла народное собраніе можетъ контролировать и какія само исполнять. Ему подлежитъ, какъ мы уже видѣли, контроль надъ всѣми дѣйствіями правительственной власти. Но чтобы рѣшить, какимъ способомъ этотъ общій контроль можетъ успѣшнѣе всего производиться и какую часть правительственныхъ дѣлъ представительное собраніе должно удержать въ своихъ рукахъ, необходимо разсмотрѣть, какого рода дѣла способно съ успѣхомъ выполнить многочисленное собраніе. Только то, чтò можетъ хорошо исполнить коллегія, оно должно принимать на себя. По отношенію ко всему остальному задача его заключается не въ томъ, чтобы самому дѣйствовать, а чтобы побуждать другихъ дѣйствовать успѣшно.

Напримѣръ, обязанность, наиболѣе свойственная по общему убѣжденію народному представительному собранію, это—вотированіе налоговъ. Тѣмъ не менѣе ни въ одной странѣ представительное собраніе не возьметъ на себя разработку бюджета собственными силами или чрезъ своихъ уполномоченныхъ, хотя суммы бюджета могутъ быть вотированы только палатой общинъ, и хотя ея санкція необходима и для опредѣленія государственныхъ расходовъ. Однако, по установленному всюду конституціонному обычаю, суммы могутъ быть ассигнованы только по предложенію короны. Очевидно, тутъ руководствовались чувствомъ, что воздержаніе въ назначеніи суммъ и осмотрительность въ ихъ расходованіи можно ожидать только тогда, когда исполнительная власть отвѣтственна за смѣты и вычисленія, на основаніи которыхъ производится расходъ. Слѣдовательно, отъ парламента не требуется и ему даже не позволяется непосредственно устанавливать какой-нибудь налогъ или расходъ. Все, чтò отъ него требуется, это его согласіе, и единственная власть, которая ему предоставляется, это—отказъ.

Принципы, заключающіеся въ этой конституціонной доктринѣ, если прослѣдить ихъ до конца, могутъ служить руководствомъ для разграниченія и опредѣленія общихъ функцій представительныхъ собраній. Во-первыхъ, признается, что во всѣхъ странахъ, гдѣ представительная система дѣйствуетъ на практикѣ удовлетворительно, многочисленныя представительныя собранія не должны управлять. Это правило основано не только на болѣе существенныхъ принципахъ хорошаго управленія, но и на принципахъ, отъ которыхъ зависитъ успѣшное веденіе всякаго дѣла. Никакое собраніе людей, если оно не организовано соотвѣтственно и не имѣетъ руководителя, не способно *дѣйствовать* въ истинномъ значеніи этого слова. Даже немногочисленная комиссія избранныхъ лицъ, спеціалистовъ по данному вопросу, всегда является менѣе пригодной, чѣмъ отдѣльное лицо, которое можетъ найтись среди членовъ комиссіи, и послѣдняя значительно бы выиграла, если бы этотъ человѣкъ былъ назначенъ главой и всѣ остальные члены ему подчинены. Но, когда надо *обсуждать* какой-либо вопросъ, собраніе сдѣлаетъ это успѣшнѣе отдѣльнаго лица. Равнымъ образомъ, когда по-

ложеніе дѣлъ требуетъ, чтобы выслушивались и принимались во вниманіе многія противорѣчивыя мнѣнія, то совѣщательное собраніе необходимо. Итакъ, собранія бываютъ часто полезны даже для административныхъ дѣлъ, но вообще только въ качествѣ совѣщательныхъ, такъ какъ обыкновенно подобныя дѣла лучше исполняются, когда отвѣтственно одно лицо. Даже акціонерная компанія въ дѣйствительности, если не по уставу, имѣетъ управляющаго, и хорошее или плохое веденіе имъ дѣлъ зависитъ главнымъ образомъ отъ его личныхъ качествъ, и остальные члены правленія только даютъ ему совѣты, контролируютъ или устраняютъ его въ случаѣ какихъ-нибудь ошибокъ. Ихъ равноправное по уставу участіе въ дѣлахъ составляетъ не столько преимущества, сколько препятствія съ точки зрѣнія пользы, которую они могутъ принести, такъ какъ оно сильно ослабляетъ сознаніе управляющаго въ личной отвѣтственности, которую онъ долженъ нести одинъ.

Но народное собраніе еще менѣе способно управлять или давать точныя инструкціи тѣмъ, въ рукахъ которыхъ сосредоточивается управленіе. Вмѣшательство, даже съ наилучшими намѣреніями, почти всегда бываетъ вредно. Всякая отрасль государственнаго управленія является дѣломъ очень сложнымъ, имѣющимъ свои особые принципы и традиціонныя правила. Многіе изъ нихъ бываютъ извѣстны лишь лицамъ, уже занимавшимся дѣломъ, и по всей вѣротности не могутъ быть надлежащимъ образомъ оцѣнены тѣми, кто съ ними практически не знакомъ. Я не хочу этимъ сказать, что государственное управленіе заключаетъ въ себѣ какія-то тайны, доступныя лишь посвященнымъ. Его принципы совершенно понятны каждому здравомыслящему человѣку, представляющему себѣ вѣрно совокупность обстоятельствъ и условій, съ которыми надо считаться. Но для этого онъ долженъ знать эти обстоятельства и условія, а подобное знаніе не можетъ быть дѣломъ наитія. Существуетъ много правилъ величайшей важности въ каждой отрасли государственнаго управленія (какъ ихъ не мало въ каждомъ частномъ дѣлѣ), значеніе которыхъ незнакомое съ дѣломъ лицо не можетъ себѣ уяснить и существованія которыхъ оно даже не подозрѣваетъ, потому что они предназначены для устраненія опасностей и затрудненій, надъ которыми оно никогда не задумывалось. Я зналъ общественныхъ дѣятелей и министровъ съ значительными природными способностями, которые при первыхъ своихъ шагахъ на новомъ для нихъ административномъ поприщѣ вызывали улыбки своихъ подчиненныхъ тѣмъ тономъ, въ какомъ они возвѣщали, какъ о никому невѣдомой, впервые ими только открытой истинѣ, о такой элементарной идеѣ, которая вѣроятно всякому приходитъ въ голову при первомъ знакомствѣ съ предметомъ и которая тотчасъ же имъ оставляется при болѣе серьезномъ его изученіи. Правда, что всякій государственный дѣятель знаетъ, когда надо отступать отъ традицій и когда надо ихъ держаться. Но нельзя думать, что онъ выполнитъ свое дѣло лучше, если совсѣмъ не будетъ знать традицій.

Человѣкъ, не знакомый съ пріемами, освященными общимъ опытомъ,

не способенъ судить объ обстоятельствахъ, требующихъ отступленія отъ установленныхъ пріемовъ. Интересы, зависящіе отъ мѣръ, принимаемыхъ тѣмъ или другимъ вѣдомствомъ, послѣдствія, проистекающія отъ того или другого завѣдыванія его дѣлами, требуютъ для правильной своей оцѣнки особаго рода знаній и специально выработаннаго смысла, столь же рѣдко встрѣчающихся среди неподготовленныхъ къ этому дѣлу, какъ способность вводить законодательную реформу среди тѣхъ, кто никогда ихъ спеціально не изучалъ. Всѣ эти трудности навѣрно будутъ игнорироваться представительнымъ собраніемъ, которое возьмется судить о чисто-административныхъ мѣропріятіяхъ.

Въ лучшемъ случаѣ это будетъ неопытность, произносящая приговоръ надъ опытностью, невѣжество, осуждающее знаніе, — такое невѣжество, которое, не подозрѣвая о существованіи того, чего оно не знаетъ, одинаково беззаботно и надменно, если не съ озлобленіемъ, отвергаетъ всякое право другого лица высказать мысль, болѣе достойную разсмотрѣнія, чѣмъ его собственная. Такъ бываетъ, когда къ дѣлу не примѣшанъ корыстный мотивъ; въ противномъ случаѣ, результатомъ является болѣе беззастѣнчивое и смѣлое взяточничество, чѣмъ какое встрѣтится при самомъ развращенномъ режимѣ. И для этого вовсе не требуется, чтобы большинство въ собраніи руководствовалась корыстолюбіемъ. Во многихъ случаяхъ достаточно, чтобы имъ были заражены два или три члена. Эти два или три члена будутъ гораздо сильнѣе заинтересованы въ томъ, чтобы направить собраніе на ложный путь, чѣмъ каждый изъ остальныхъ членовъ въ томъ, чтобы вернуть его на вѣрную дорогу. Большинство можетъ не замарать рукъ, но оно не можетъ проявить ясности сужденія и должнаго вниманія въ вопросахъ, которые имъ не изучались: безпечная группа людей, какъ и отдѣльный безпечный человѣкъ, принадлежитъ тому, кто приложитъ наибольше стараній завладѣть ею.

Неудовлетворительныя мѣропріятія и назначеніе министра могутъ быть контролируемы парламентомъ. Равнымъ образомъ интересъ министровъ защищаться, а интересъ ихъ противниковъ нападать—обезпечиваютъ болѣе или менѣе безпристрастное разсмотрѣніе вопросовъ. Но, *quis custodiet custodes*, кто будетъ контролировать парламентъ? Министръ или директоръ департамента чувствуетъ, что на немъ лежитъ нѣкоторая отвѣтственность. Въ подобныхъ же случаяхъ собраніе не чувствуетъ себя нисколько отвѣтственнымъ. Дѣйствительно, развѣ видано, чтобы членъ парламента лишенъ былъ своихъ полномочій за то или другое рѣшеніе какого-нибудь частнаго или административнаго вопроса? Для министра или директора канцеляріи гораздо важнѣе мнѣніе, которое сложится о его мѣропріятіяхъ по истеченіи нѣкотораго времени, чѣмъ мнѣніе, установившееся въ данный моментъ; но собраніе интересуется только мнѣніемъ данной минуты, какъ бы оно ни было легкомысленно или искусственно, и если это мнѣніе оказывается въ его пользу, то какъ оно само себя, такъ и другіе считаютъ его совершенно правымъ, какъ бы послѣдствія ни были гибельны. Кромѣ того собраніе никогда лично не испытываетъ неудобствъ

отъ своихъ мѣропріятій, за исключеніемъ того случая, когда они достигли размѣровъ національнаго бѣдствія. Министры и администраторы предусматриваютъ ихъ и принимаютъ на себя безпокойство и заботы, сопряженныя съ ихъ устраненіемъ.

Представительное собраніе не должно рѣшать административныхъ вопросовъ, а заботиться о томъ, чтобы рѣшеніе зависѣло отъ лицъ, наиболѣе къ этому пригодныхъ. Но назначеніемъ должностныхъ лицъ оно не можетъ достигнуть этой цѣли. Нѣтъ дѣла, которое требовало бы такъ безусловно личной отвѣтственности, какъ назначеніе должностныхъ лицъ. Всякій, знакомый съ государственными дѣлами, подтвердитъ, что едва-ли найдется другой вопросъ, по отношенію къ которому заурядный человѣкъ былъ бы менѣе щепетиленъ, и другой случай, гдѣ бы меньше обращалось вниманія на пригодность человѣка для данной должности, отчасти потому, что люди не знаютъ кандидатовъ, отчасти потому, что они не заботятся о томъ, чтобы ихъ узнать. Когда министръ, какъ принято говорить, дѣлаетъ надлежащій выборъ, т. е. когда онъ не выдвигаетъ близкихъ ему людей или своихъ сторонниковъ, то непосвященный человѣкъ можетъ предположить, что онъ старается предоставить мѣсто наиболѣе достойному лицу. А между тѣмъ это далеко не такъ. Обыкновенный министръ считаетъ себя чудомъ совершенства, когда онъ предоставляетъ мѣсто заслуженному лицу или такому, которое имѣетъ право на признательность со стороны общества, хотя бы эта заслуга или это право не имѣли отношенія къ должности. *Il fallait un calculateur, ce fut un danseur qui l'obtint* — это едва-ли рѣже оправдывается въ наши дни, чѣмъ во времена Фигаро, и министръ несомнѣнно считаетъ себя не только безупречнымъ, но даже заслуживающимъ одобренія, когда избранный имъ человѣкъ танцуетъ хорошо.

Кромѣ того, пригодность человѣка для данной обязанности можетъ быть оцѣнена только тѣми, кто знаетъ этого человѣка или кто спеціально самъ слѣдитъ за чужою работою, или руководствуется свидѣтельствомъ лицъ, которыя въ состояніи судить о ней. Если даже эти условія такъ мало принимаются во вниманіе крупными государственными дѣятелями, отвѣтственными за назначенія должностныхъ лицъ, то чего же можно ожидать отъ собраній, не подлежащихъ отвѣтственности? Даже въ настоящее время худшія назначенія тѣ, которыя дѣлаются ради пріобрѣтенія поддержки представительнаго собранія или для обезоруженія ея оппозиціи: чего же мы можемъ ожидать, если бы право назначенія принадлежало самому собранію? Многочисленныя собранія никогда не обращаютъ вниманія на спеціальныя способности. Пока человѣкъ еще не заслужилъ висѣлицы, онъ считается почти такъ-же пригоднымъ, какъ и всякій другой, къ любой должности, которую ему вздумается занять. Когда назначенія, дѣлаемыя народнымъ собраніемъ, не зависятъ, какъ это почти всегда бываетъ, отъ партійныхъ связей или отъ частныхъ интригъ, то человѣкъ назначается или потому, что онъ пользуется часто незаслуженной репутаціей способнаго человѣка, или потому, что онъ располагаетъ популярностью.

Никогда не признавалось желательнымъ, чтобы назначеніе даже членовъ кабинета исходило отъ парламента. Достаточно, если онъ дѣйствительно избираетъ перваго министра или указываетъ на двухъ-трехъ лицъ, изъ которыхъ онъ можетъ быть избранъ. Поступая такъ, онъ просто признаетъ фактъ, что извѣстное лицо является кандидатомъ партіи, которая, по соображеніямъ общей политики, должна пользоваться поддержкой. Въ сущности, единственное, что парламентъ рѣшаетъ, это—вопросъ, которой изъ двухъ или самое большее трехъ партій или группъ должна принадлежать административная власть, а сама партія уже рѣшаетъ, который изъ ея членовъ наиболѣе пригоденъ занять мѣсто перваго министра. Согласно съ существующей конституціонной практикой въ Англіи, это дѣло, повидимому, поставлено такъ хорошо, какъ только можно желать. Парламентъ не назначаетъ ни одного министра, но корона избираетъ главу административной власти, сообразуясь съ общими желаніями и склонностями, выраженными парламентомъ, а другихъ министровъ—по рекомендаціи главы кабинета; въ то же время на каждомъ министрѣ всецѣло лежитъ нравственная отвѣтственность за назначеніе подходящихъ лицъ на остальныя административныя должности, которыя не принадлежатъ къ числу пожизненныхъ.

Въ республикѣ необходимъ какой-нибудь другой порядокъ, но, чѣмъ болѣе онъ будетъ приближаться къ тому, который издавна существуетъ въ Англіи, тѣмъ лучше, по всей вѣроятности, онъ будетъ дѣйствовать. Какъ въ Американской республикѣ, глава исполнительной власти долженъ избираться совершенно независимо отъ представительнаго собранія, или собраніе должно довольствоваться только назначеніемъ перваго министра и возложить на него отвѣтственность за выборъ его товарищей и подчиненныхъ.

Я увѣренъ, что по крайней мѣрѣ теоретически эти соображенія встрѣтятъ общее сочувствіе, но на практикѣ въ представительныхъ собраніяхъ проявляется сильная склонность все болѣе и болѣе вмѣшиваться въ частности управленія, въ силу того общаго закона, что кто обладаетъ наибольшимъ вліяніемъ, тотъ склоненъ и злоупотреблять имъ. Это одна изъ практическихъ опасностей, угрожающихъ будущности представительныхъ правленій.

Равнымъ образомъ не подлежитъ сомнѣнію,—хотя эта истина прокладывала себѣ дорогу очень медленно и стала признаваться лишь недавно,—что многочисленное собраніе такъ же мало способно къ непосредственной законодательной дѣятельности, какъ и къ административной. Едва ли есть какая-нибудь другая сфера умственнаго труда, которая бы въ такой степени нуждалась не только въ опытѣ, но и въ спеціальной подготовкѣ путемъ долгаго и кропотливаго изученія, какъ составленіе законовъ. Еслибы не было другихъ причинъ, то и этой достаточно, чтобы понять, почему законы могутъ быть хорошо разработаны только немногочисленной комиссіей. Не менѣе убѣдительнымъ аргументомъ въ пользу этого мнѣнія служитъ то, что всякое постановленіе закона должно быть

редактировано съ самымъ полнымъ пониманіемъ его связи со всѣми остальными постановленіями, и что разработанный законъ долженъ составлять одно цѣлое съ прежнимъ законодательствомъ. Эти условія не могутъ быть осуществлены, если законы вотируются статья за статьей въ собраніи, составленномъ изъ разнородныхъ элементовъ. Несообразность такой законодательной дѣятельности поражала бы всѣхъ, если бы наши законы и безъ того не представляли, по формѣ и по толкованію, такого хаоса, что ничто, кажется, уже не въ состояніи увеличить путанницы и противорѣчій. Однако даже теперь полная непригодность нашего законодательнаго механизма для достиженія преслѣдуемой имъ цѣли даетъ себя на практикѣ съ каждымъ годомъ все сильнѣе чувствовать.

Уже вслѣдствіе недостатка времени, необходимаго для разработки законовъ, парламентъ становится все болѣе и болѣе неспособнымъ провести билль въ связномъ и полномъ видѣ. Если же внесенъ билль, который пытается обнять какой-нибудь предметъ во всей его совокупности—а издавать законы, касающіеся какой-нибудь части, не имѣя въ виду цѣлаго,—невозможно,—то онъ откладывается отъ одной сессіи до другой, за совершенной невозможностью найти время, чтобы заняться имъ. Хотя бы законъ былъ обдуманно редактированъ спеціалистами, наиболѣе компетентными въ этомъ вопросѣ и располагающими всѣми необходимыми для этого источниками и свѣдѣніями, или комиссіей, избранной въ виду основательнаго ея знакомства съ предметомъ и потратившей года на изученіе и подготовленіе даннаго закона, онъ все-таки не пройдетъ, потому что палата общинъ не захочетъ отказаться отъ своей драгоцѣнной привилегіи передѣлывать его своими неуклюжими руками. За послѣднее время вошло до нѣкоторой степени въ обычай отсылать билль, если сущность его одобрена во второмъ чтеніи, для болѣе подробнаго разсмотрѣнія въ спеціальную комиссію. Но практика выяснила, что отъ этого дѣло не ускоряется, потому что билль долженъ еще пройти затѣмъ въ общей комиссіи обѣихъ палатъ; при этомъ частныя мнѣнія и придирки, опровергнутыя знаніемъ, снова всплываютъ предъ судомъ невѣжества. Правда, что этотъ обычай былъ введенъ главнымъ образомъ палатой лордовъ, члены которой менѣе стремятся къ вмѣшательству въ чужія дѣла и менѣе ревниво относятся къ значенію своихъ индивидуальныхъ голосовъ, чѣмъ члены нижней палаты. И когда обширный билль подвергся подробному обсужденію, то въ какомъ видѣ выходитъ онъ изъ рукъ комиссіи! Въ немъ исключены такія статьи, которыя имѣютъ существенное значеніе для всего закона; включены противорѣчивыя статьи для того только, чтобы удовлетворить частнымъ интересамъ или угодить придирчивому члену, угрожающему отсрочкою билля; вставлены по предложенію члена, имѣющаго весьма поверхностное представленіе о предметѣ, статьи, ведущія къ послѣдствіямъ, которыхъ въ тотъ моментъ не имѣлось въ виду составителемъ билля или депутатами, оказавшими ему свою поддержку; и вслѣдствіе всего этого въ ближайшей сессіи потребуется новый законъ для исправленія совершенныхъ ошибокъ. Недостатокъ

нынѣшней законодательной процедуры заключается именно въ томъ, что изложеніе и защита билля или его статей очень рѣдко выпадаютъ на долю его составителя, который можетъ даже не быть членомъ палаты. Защита билля возлагается на министра или на члена парламента, который его не разрабатывалъ и поэтому затрудняется въ пріисканіи аргументовъ если они сами не совершенно очевидны, который не знакомъ во всей полнотѣ съ предметомъ и не понимаетъ, какими доводами его можно лучше всего поддержать, неспособенъ отражать непредвидѣнныя возраженія. Бѣдѣ еще можно помочь, если она касается правительственныхъ биллей, и въ нѣкоторыхъ конституціонныхъ странахъ съ этою цѣлью правительству дозволялось имѣть въ обѣихъ палатахъ своихъ представителей съ правомъ слова, но безъ права голоса.

Еслибы значительное большинство палаты общинъ, никогда не желающее предлагать поправокъ или выступать съ рѣчами, рѣшило больше не предоставлять веденія дѣла дѣятельному меньшинству; еслибы оно поняло, что для законодательной дѣятельности требуются не бойкость рѣчи и право быть членомъ парламента, но болѣе положительныя качества, которыя можно найти, если ихъ поискать,—то оно скоро уяснило бы себѣ, что въ дѣлѣ законодательства, какъ и въ дѣлѣ управленія, представительное собраніе должно не само дѣйствовать, но заставлять другихъ дѣйствовать и рѣшить, кому или какому роду людей оно можетъ довѣрить дѣло, затѣмъ дать свою санкцію или отказать въ ней, когда законопроектъ разработанъ. Всякое правительство, предназначенное для высоко-цивилизованной страны, должно имѣть въ своемъ составѣ, какъ одинъ изъ основныхъ элементовъ, законодательную комиссію, число членовъ которой не превышало бы числа членовъ кабинета, спеціально для разработки законовъ. Еслибы законы нашей страны подверглись — какъ это впрочемъ вѣроятно скоро случится—пересмотру и были бы приведены въ стройное цѣлое кодификаціонной комиссіей, то послѣдняя могла бы продолжать дѣйствовать въ качествѣ постояннаго учрежденія для того, чтобы охранять свое дѣло, не допускать искаженій и вносить дальнѣйшія поправки по мѣрѣ надобности. Никто не сталъ бы требовать, чтобы это собраніе имѣло право самостоятельно *издавать* законы: комиссія воплощала бы въ себѣ только разумъ, а парламентъ — волю. Никакое мѣропріятіе не могло бы получить силу закона, пока оно не было бы формально санкціонировано парламентомъ; а парламентъ или каждая изъ палатъ имѣли бы право не только отвергать, но и отсылать билль обратно въ комиссію для пересмотра и исправленія. Кромѣ того обѣ палаты могли бы пользоваться иниціативой въ дѣлѣ направленія въ комиссію законодательныхъ вопросовъ съ инструкціею разработать соотвѣтственный законопроектъ. Само собою разумѣется, что комиссія не имѣла бы права отказаться отъ составленія законовъ, которые желательны странѣ. Инструкціи, выработанныя обѣими палатами для составленія билля, имѣющаго въ виду опредѣленную цѣль, должны быть обязательны для членовъ комиссіи; въ противномъ случаѣ они должны отказаться

отъ своей должности. Но когда законопроектъ уже разработанъ, парламентъ не могъ измѣнять, но только одобрить, либо отвергнуть его, или же если онъ признаетъ необходимость частныхъ измѣненій, отослать его обратно въ комиссію для пересмотра. Члены комиссіи должны назначаться короной, но они сохраняютъ свои мѣста впродолженіе опредѣленнаго срока, примѣрно втеченіе пяти лѣтъ, если только они не будутъ смѣщены по представленію обѣихъ палатъ вслѣдствіе недостойнаго ихъ поведенія, какъ это случается съ судьями, или вслѣдствіе отказа разработать билль согласно съ требованіями парламента. По прошествіи пяти лѣтъ одинъ членъ выбываетъ изъ комиссіи, если только онъ не избранъ въ нее вторично. Это дало бы комиссіи возможность избавиться отъ члена, оказавшагося не на высотѣ своего положенія, и обновить комиссію болѣе молодыми силами.

Потребность въ соотвѣтственномъ учрежденіи чувствовалась уже въ аѳинской демократіи, гдѣ, во времена самаго полнаго ея расцвѣта, народное собраніе могло проводить только постановленія относительно отдѣльныхъ политическихъ вопросовъ (псефизмы). Но законы въ собственномъ смыслѣ могли издаваться и измѣняться только другимъ, не столь многочисленнымъ и ежегодно обновляемымъ собраніемъ *номоѳетовъ*, на обязанности которыхъ лежалъ также пересмотръ всѣхъ законовъ и согласованіе ихъ между собою. Англійскія конституціонныя учрежденія сильно затрудняютъ введеніе какой-нибудь новой по формѣ и сущности системы, но сравнительно не трудно ослабить нерасположеніе къ нововведеніямъ путемъ приспособленія ихъ къ существующимъ формамъ и традиціямъ. Мнѣ кажется, что средство для обогащенія конституціи этимъ важнымъ усовершенствованіемъ можетъ быть найдено въ механизмѣ палаты лордовъ. Комиссія разработки законовъ была бы сама по себѣ не болѣе кореннымъ нововведеніемъ въ конституціи, чѣмъ департаментъ призрѣнія бѣдныхъ (Poor law board), или комиссія по крестьянскимъ дѣламъ (Inclosure commission). Еслибы, въ виду громадной важности задачи, возлагаемой на законодательную комиссію, каждый ея членъ, если только онъ не былъ отставленъ отъ должности по представленію парламента, становился пожизненнымъ пэромъ, то вѣроятно, въ силу того же здраваго смысла и такта, благодаря которымъ на практикѣ судебныя функціи пэровъ исполняются исключительно спеціалистами изъ ихъ среды,—и законодательная дѣятельность, если только не затронуты вопросы, касающіеся политическихъ принциповъ и интересовъ, была бы предоставлена законодателямъ по профессіи. Кромѣ того на обязанности послѣднихъ была бы возложена разработка биллей, исходящихъ отъ Верхней Палаты и отъ правительства. Наконецъ члены палаты общинъ, не занимающіе оффиціальныхъ должностей, постепенно пришли бы къ убѣжденію, что имъ легче провести свои предложенія въ обѣихъ палатахъ, если вмѣсто того, чтобы вносить билль прямо на ихъ обсужденіе, они предварительно подвергали его разсмотрѣнію законодательной комиссіи. Дѣйствительно, палата могла бы передавать на разсмотрѣніе комиссіи не только возбуждаемые ею вопросы

и специальныя предложенія, но и законопроектъ *in extenso*, если кто-нибудь изъ членовъ окажется въ состояніи изготовить пригодный, который имѣлъ бы шансы пройти. Безъ сомнѣнія, палата обращалась бы въ комиссію со всѣми подобными проектами, которые заключали бы въ себѣ хотя бы сырой матеріалъ или заслуживающія вниманія соображенія, а также со всякими поправками или возраженіями, которыя члены палаты могли бы излагать письменно послѣ того, какъ мѣропріятіе уже разсмотрѣно комиссіею.

Пересмотръ законовъ въ соединенной комиссіи обѣихъ палатъ вышелъ бы самъ собою изъ употребленія, подобно королевскому veto, праву отказывать въ утвержденіи бюджета и другимъ устарѣвшимъ орудіямъ политической борьбы, которыми никто не желаетъ пользоваться, но съ которыми и разстаться не хотятъ, приберегая ихъ на случай исключительныхъ обстоятельствъ. Благодаря такой системѣ, законодательная дѣятельность поставлена была бы надлежащимъ образомъ, какъ дѣло, требующее спеціальной подготовки и опыта; а важнѣйшее право народа,— право быть управляемымъ законами, утвержденными избранными имъ представителями, было бы вполнѣ сохранено и получило бы даже больше значенія, потому что были бы устранены серьезные, но вовсе не неизбѣжные недостатки, сопряженные нынѣ съ этимъ правомъ въ формѣ невѣжественнаго и плохо продуманнаго законодательства.

Истинная задача представительнаго собранія состоитъ не въ управленіи, къ которому оно совершенно неспособно, а въ наблюденіи надъ правительствомъ: оно должно подвергать гласности всѣ его дѣйствія, побуждать къ разъясненію и оправданію тѣхъ изъ нихъ, которыя могутъ возбуждать сомнѣнія, порицать ихъ, когда они этого заслуживаютъ, и если правительственные дѣятели злоупотребляютъ своими полномочіями или пользуются ими такъ, что вступаютъ въ противорѣчіе съ ясно выраженной волей націи, то назначать имъ преемниковъ съ точнымъ или приблизительнымъ указаніемъ кандидатовъ. Это несомнѣнно составляетъ довольно широкую власть и достаточную гарантію для національной свободы. Сверхъ того, парламентъ имѣетъ еще другую функцію, по важности не уступающую первой, именно—служить одновременно средствомъ для выраженія неудовольствія и представителемъ всевозможныхъ мнѣній; онъ представляетъ собою арену, на которой могутъ проявляться во всей полнотѣ и вступать въ борьбу не только общія мнѣнія націи, но и мнѣнія отдѣльныхъ ея частей и, насколько возможно, мнѣніе всѣхъ выдающихся дѣятелей. Тутъ каждый гражданинъ найдетъ свои мнѣнія, выраженныя во время преній такъ же хорошо, или даже лучше, чѣмъ онъ это могъ бы самъ сдѣлать, и не только въ присутствіи своихъ друзей и сторонниковъ, но и предъ лицомъ противниковъ. Тутъ люди, мнѣніе которыхъ отвергнуто, будутъ вознаграждены сознаніемъ, что оно выслушано и отклонено не произвольно, а по соображеніямъ, которыя признаются высшими и одобрены представителями большинства націи. Тутъ каждая партія или группа людей провѣритъ свои силы и разсѣетъ

собственныя иллюзіи относительно численности и вліятельности своихъ сторонниковъ. Тутъ всякое мнѣніе, преобладающее въ націи, подтвердить свое преобладаніе и выстроить свою армію въ боевомъ порядкѣ передъ лицомъ правительства, которое, въ виду этой простой манифестаціи, и сдѣлаетъ уступки, избѣгая всякаго проявленія дѣйствительной силы. Тутъ, наконецъ, государственные люди могутъ лучше удостовѣриться, чѣмъ по другимъ признакамъ, какія мнѣнія и вліянія развиваются и какія клонятся къ упадку, и такимъ образомъ имъ открывается возможность сообразовывать свои мѣры не только съ существующими, но и зарождающимися требованіями.

Враги представительныхъ учрежденій часто упрекали ихъ въ томъ, что они служатъ только говорильнями. Трудно себѣ представить болѣе неумѣстную насмѣшку. Я не знаю, можетъ ли представительное собраніе съ большею пользою употребить свое время, какъ бесѣдуя о важныхъ государственныхъ вопросахъ, причемъ каждое сужденіе служитъ выраженіемъ мнѣнія какой-либо значительной группы людей или личности, которую одна изъ этихъ группъ облекла своимъ довѣріемъ. Собраніе, въ которомъ каждый интересъ или оттѣнокъ общественной мысли можетъ находить себѣ защиту, по временамъ даже страстную, предъ лицомъ правительства и всѣхъ остальныхъ интересовъ и мнѣній, можетъ заставить себя выслушать и вызвать сочувствіе или добиться ясныхъ доводовъ, почему его отвергаютъ,—такое собраніе само по себѣ, даже помимо всякихъ другихъ задачъ, является однимъ изъ важнѣйшихъ политическихъ установленій, вообще возможныхъ, и однимъ изъ наиболѣе цѣнныхъ благодѣяній свободнаго правленія. Подобная «говорильня» никогда не вызывала бы презрительнаго къ себѣ отношенія, еслибы она не тормазила «дѣло», а она перестала бы его тормазить, еслибы собранія твердо знали, что бесѣды и пренія составляютъ ихъ истинную задачу, а «дѣло», какъ результатъ преній, составляетъ задачу не разношерстнаго собранія, а спеціально къ тому подготовленныхъ лицъ; и еслибъ они уяснили себѣ, что истинная задача собранія—слѣдить за тѣмъ, чтобы эти спеціалисты избирались честно и толково, что его вмѣшательство по отношенію къ нимъ должно состоять только въ неограниченномъ правѣ, критикѣ, преподаніи совѣтовъ и, наконецъ, въ томъ, одобрить или осудить ихъ дѣятельность отъ имени всего народа.

Вслѣдствіе недостатка такого разумнаго воздержанія, народное представительство берется дѣлать то, чего оно не можетъ хорошо сдѣлать, т. е. берется управлять и издавать законы, и не создаетъ другого механизма, исполняя все само, хотя, понятно, каждый часъ, потраченный на разговоры, отнятъ у настоящаго дѣла. Но то, что болѣе всего лишаетъ подобныя собранія возможности хорошо составлять законы, дѣлаетъ ихъ пригодными къ исполненію другихъ обязанностей. Въ собранія попадаютъ не избранные политическіе умы, мнѣнія которыхъ далеко не всегда совпадаютъ съ мнѣніями народа; но народное представительство, когда оно правильно составлено, служитъ вѣрнымъ отраженіемъ всѣхъ оттѣнковъ

народной мысли, призванной подавать голосъ въ государственныхъ дѣлахъ. Назначеніе собраній—выяснять нужды народа, быть органомъ народныхъ требованій, мѣстомъ всесторонняго обсужденія мнѣній, касающихся государственныхъ вопросовъ, крупныхъ и мелкихъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, подвергать контролю дѣйствія высшихъ государственныхъ дѣятелей, въ рукахъ которыхъ находится фактическое управленіе государственными дѣлами, или лицъ, назначенныхъ ими, и въ случаѣ надобности отказывать имъ въ поддержкѣ. Чтобы пользоваться преимуществами народнаго контроля и не менѣе важнымъ благодѣяніемъ искусной администраціи и законодательства, которыя съ каждымъ днемъ становятся все болѣе необходимы по мѣрѣ того, какъ человѣческія учрежденія развиваются и усложняются, безусловно необходимо ввести въ эти разумные предѣлы функціи представительныхъ собраній. Нельзя пользоваться одновременно тѣмъ и другимъ преимуществомъ, если не разграничить двѣ сферы дѣятельности: контроль и критику съ одной стороны и веденія дѣлъ—съ другой. Предоставить первую изъ этихъ отраслей надо представителямъ большинства, а вторую довѣрить при строгомъ контролѣ націи небольшому числу просвѣщенныхъ, опытныхъ и спеціально къ тому подготовленныхъ людей.

Послѣ изложенныхъ соображеній о функціяхъ, которыя должны быть предоставлены высшему представительному собранію націи, должно было бы слѣдовать разсмотрѣніе функцій низшихъ представительныхъ собраній, вѣдающихъ мѣстныя дѣла. Дѣйствительно, изученіе роли послѣднихъ составляетъ существенную часть настоящаго труда; однако, по разнымъ соображеніямъ, мы должны отложить его до тѣхъ поръ, пока не разсмотримъ вопроса о наиболѣе подходящемъ составѣ высшаго представительнаго собранія, предназначеннаго для верховнаго контроля надъ законодательною дѣятельностью и надъ управленіемъ общими дѣлами націи.

ГЛАВА VI.

Недостатки и опасности, присущіе представительному правленію.

Недостатки какой-нибудь формы правленія могутъ быть отрицательные или положительные. Они—отрицательны, если въ рукахъ властей не сосредоточена достаточная сила для исполненія необходимыхъ правительственныхъ функцій, или если государственный строй недостаточно развиваетъ активныя способности и общественное сознаніе отдѣльныхъ гражданъ. Ни одинъ изъ этихъ пунктовъ впрочемъ не нуждается здѣсь въ обстоятельномъ разсмотрѣніи.

Недостатокъ власти для поддержанія порядка и содѣйствія культурнымъ задачамъ вообще присущъ скорѣе дикому и грубому общественному

строю, чѣмъ какой-либо спеціальной формѣ политическаго единства. Когда народъ слишкомъ дорожитъ своей дикой независимостью и не можетъ выносить никакой власти, необходимой въ его собственныхъ интересахъ, то онъ находится на такой ступени общественнаго развитія, которая (какъ мы уже имѣли случай выяснить) еще не допускаетъ представительнаго правленія. Когда же наступитъ время для такой формы правленія, народное представительство навѣрное будетъ располагать властью, необходимой для осуществленія его задачъ. Если же исполнительная власть не обладаетъ достаточной властью, то это происходитъ по большей части отъ слишкомъ ревниваго отношенія представительства къ администраціи, которое исчезаетъ, когда конституціонное право собранія смѣщать административныхъ дѣятелей достаточно окрѣпло.

Вездѣ, гдѣ это конституціонное право допущено въ принципѣ и примѣняется на практикѣ, тамъ нѣтъ причины опасаться, что собраніе не захочетъ предоставить своимъ министрамъ необходимой доли власти. Опасность заключается, напротивъ, въ томъ, что оно можетъ предоставить имъ слишкомъ широкія полномочія, такъ какъ власть министра—это власть собранія, назначившаго и поддерживающаго его. Однако очень возможно, что представительное собраніе (и въ этомъ заключается одна изъ опасностей) будетъ слишкомъ расточительно въ предоставленіи полномочій, но затѣмъ будетъ постоянно вмѣшиваться въ дѣла, что оно дастъ ихъ оптомъ и будетъ отнимать по мелочамъ. Мы уже достаточно выяснили въ предыдущей главѣ нежелательныя послѣдствія такого вмѣшательства въ дѣла управленія со стороны собранія, которое должно ограничиваться критикой и контролемъ. Противъ такого неумѣстнаго вмѣшательства не можетъ быть никакой другой гарантіи, кромѣ сильнаго и распространеннаго убѣжденія, что оно въ высшей степени опасно.

Что касается другого отрицательнаго недостатка, присущаго формѣ правительства,—именно слишкомъ слабаго содѣйствія развитію моральныхъ, интеллектуальныхъ и активныхъ способностей народа, то о немъ мы уже въ общихъ чертахъ говорили, указывая на отличительные недостатки деспотизма.

Изъ двухъ формъ народнаго правленія преимущество въ этомъ отношеніи слѣдуетъ отдать той, которая наиболѣе способствуетъ участію гражданъ въ исполненіи общественныхъ обязанностей съ одной стороны, отказывая лишь небольшому меньшинству въ избирательномъ правѣ; съ другой—открывая всѣмъ классамъ, насколько это примиримо съ другими столь же важными цѣлями, самый широкій доступъ къ разнымъ сферамъ судебной и административной дѣятельности, каковы: судъ присяжныхъ и муниципальныя должности,—и въ особенности допуская самую широкую гласность и свободу критики. Такимъ образомъ участниками въ дѣлѣ управленія и въ просвѣщеніи, а вмѣстѣ съ тѣмъ и въ умственномъ развитіи, связаннымъ съ нимъ, сдѣлаются не только по очереди немногія отдѣльныя личности, но и до нѣкоторой степени весь народъ. Дальнѣйшее разсмотрѣніе этихъ преимуществъ, равно какъ и тѣхъ ограниченій

которыя въ этомъ отношеніи необходимы, лучше отложить до тѣхъ поръ, когда намъ придется говорить о подробностяхъ управленія.

Положительные недостатки и опасности представительной, какъ и всякой другой формы правленія могутъ быть сведены къ двумъ главнымъ: во-первыхъ, къ общему невѣжеству и неспособности или, выражаясь мягче, недостаточности умственной подготовки контролирующаго собранія; во-вторыхъ, къ опасности, что оно можетъ подчиниться вліянію интересовъ, не совмѣстимыхъ съ общимъ благополучіемъ.

Полагаютъ, что народное правленіе обыкновенно болѣе всякаго другого подвержено первому изъ этихъ недостатковъ, т. е. недостаточной умственной подготовки. Ссылаясь на энергію монарха, стойкость и благоразуміе аристократіи, обыкновенно ихъ противополагаютъ недальновидности и шаткости мнѣній даже наиболѣе подготовленной демократіи. Но это противопоставленіе далеко не такъ основательно, какъ это кажется на первый взглядъ.

Правительства, выдвигавшіяся въ исторіи своими умственными дарованіями и энергичнымъ управленіемъ дѣлами, были обыкновенно аристократіи, но при этомъ всѣ безъ исключенія аристократіи должностныхъ лицъ. Правящіе классы были такъ малочисленны, что каждый членъ или по крайней мѣрѣ каждый вліятельный членъ могъ нести и дѣйствительно несъ государственную службу, и она становилась его профессіей и главнымъ занятіемъ всей его жизни. Римъ и Венеція—единственныя аристократіи, проявившія крупныя административныя способности и руководствовавшіяся втеченіе многихъ поколѣній неизмѣнными политическими принципами. Но въ Венеціи, хотя привилегированный классъ былъ многочисленнъ, управленіе дѣлами находилось собственно въ рукахъ маленькой олигархіи въ олигархіи, члены которой посвящали всю свою жизнь изученію и веденію государственныхъ дѣлъ. Римское правленіе имѣло скорѣе характеръ открытой аристократіи на подобіе нашей. Но въ дѣйствительности правилъ сенатъ, состоявшій исключительно изъ людей, знакомыхъ съ государственной службою и занимавшихъ высшія государственныя должности или подготовлявшихся къ занятію ихъ. Эти лица подвергались строгой отвѣтственности въ случаѣ неспособности или какой-либо неисправности. Какъ только они становились членами сената, ихъ жизнь была всецѣло посвящена государственнымъ дѣламъ: имъ не разрѣшалось уѣзжать изъ Италіи, если этого не требовали служебныя обязанности, и они сохраняли свои полномочія и отвѣтственность до конца жизни, если только не исключались изъ сената цензорами за свой характеръ или недостойное поведеніе. Въ аристократіи, устроенной такимъ образомъ, каждый членъ чувствовалъ, что его личное значеніе всецѣло зависѣло отъ достоинства и величія республики, которой онъ управлялъ, и отъ роли, какую онъ способенъ былъ играть въ совѣщаніяхъ. Это достоинство и это величіе совершенно не соотвѣтствовали благополучію и счастью массы гражданъ и часто даже были вовсе непримиримы съ ними. Но они были тѣсно связаны съ внѣшнимъ успѣхомъ и расширеніемъ государства; и въ преслѣдованіи почти

исключительно этой цѣли римская и венеціанская аристократіи проявляли ту систематическую мудрую коллективную политику и тѣ крупныя индивидуальныя административныя способности, которыя нашли себѣ признаніе въ исторіи.

Итакъ мы видимъ, что единственныя непредставительныя формы правленія, — монархическія или аристократическія, — гдѣ крупныя дарованія и политическіе таланты не составляли исключенія, были по существу бюрократіями. Дѣло управленія находилось тамъ въ рукахъ профессіональныхъ администраторовъ, что̀ составляетъ сущность и особенность бюрократіи. Исполняется ли это дѣло ими потому, что они спеціально подготовлены къ нему, или они подготовлялись къ нему, потому что оно должно дѣлаться ими, это во многихъ отношеніяхъ, конечно, далеко не одно и то же, но сущность дѣла отъ этого не измѣняется. Съ другой стороны, аристократіи, на подобіе англійской, гдѣ правящій классъ пользовался властью только въ силу своего соціальнаго положенія, не подготовляясь спеціально къ управленію дѣлами и не посвящая себя исключительно къ нему,—слѣдовательно, аристократіи, въ которыхъ власть проявлялась не непосредственно, а черезъ представительныя учрежденія олигархическаго характера, по умственнымъ дарованіямъ не уступали демократіямъ, т. е. эти дарованія явственно проявлялись въ нихъ только тогда, когда, благодаря громаднымъ талантамъ въ связи съ популярностью и выдающемуся положенію, выдвигалась какая-нибудь сильная личность. Ѳемистоклъ и Периклъ, Вашингтонъ и Джефферсонъ были не болѣе рѣдкими и конечно болѣе блестящими исключеніями въ своихъ демократіяхъ, чѣмъ Чэтамы и Пили въ англійской представительной аристократіи, или даже Сюлли и Кольберы во французской аристократической монархіи. Выдающійся министръ въ аристократическихъ государствахъ современной Европы столь же рѣдкое явленіе.

Итакъ, затронувъ вопросъ о преимуществахъ той или другой правительственной организаціи, мы можемъ остановиться на сравненіи только представительной демократіи и бюрократіи; всѣ-же другія организаціи могутъ быть оставлены въ сторонѣ. И тутъ слѣдуетъ признать, что во многихъ отношеніяхъ бюрократическая организація имѣетъ большое преимущество. Она сосредоточиваетъ въ себѣ опытъ, пріобрѣтаетъ освященныя временемъ, продуманныя и испытанныя правила и представляетъ гарантіи, что завѣдываніе дѣлами будетъ предоставлено лицамъ, знакомымъ съ ними на практикѣ, но она не благопріятствуетъ въ равной мѣрѣ проявленію индивидуальной самодѣятельности. Присущая бюрократическимъ правительствамъ болѣзнь, отъ которой они обыкновенно умираютъ, это рутина. Они гибнутъ отъ неизмѣнности своихъ принциповъ, но еще болѣе вслѣдствіе всеобщаго закона, по которому все, что̀ становится рутиной, утрачиваетъ свою жизнеспособность и, лишенное души, дѣйствуетъ лишь механически, не исполняя своей истинной задачи. Бюрократія стремится всегда стать педантократіей. Когда она является настоящимъ правительствомъ, то корпоративный духъ (какъ у іезуитовъ) подавляетъ инди-

видуальность наиболѣе выдающихся членовъ. Въ профессіи административной, какъ и во всякой другой, единственно къ чему стремится большинство—это дѣлать такъ, какъ его учили; и только народное правленіе можетъ помочь идеямъ оригинальнаго генія восторжествовать надъ косностью вышколенной посредственности. Только при народномъ правленіи (оставляя въ сторонѣ случай высоко просвѣщеннаго деспота) могъ сэръ Роулэндъ Гиль одержать побѣду надъ почтовымъ вѣдомствомъ въ Англіи. Народное правительство открыло ему доступъ въ почтовое вѣдомство, и весь составъ служащихъ вынужденъ былъ, вопреки своему желанію, подчиняться импульсу, данному человѣкомъ, въ которомъ соединялись спеціальныя знанія съ индивидуальной энергіей и оригинальностью. Если римская аристократія избѣгла болѣзни, характеризующей бюрократія, то этимъ она очевидно обязана народнымъ элементамъ. Всѣ спеціальныя должности,—тѣ, которыя давали мѣсто въ сенатѣ, и тѣ, которыхъ добивались сами сенаторы, получались путемъ народныхъ выборовъ. Нѣкоторыя современныя европейскія государства представляютъ поразительный примѣръ хорошихъ и дурныхъ сторонъ бюрократіи, съ ея твердыми принципами, преслѣдующими съ чисто римской настойчивостью изъ поколѣнія въ поколѣніе однѣ и тѣ же цѣли; съ ея замѣчательнымъ искусствомъ достиженія этихъ цѣлей въ большинствѣ случаевъ, съ ея взяточничествомъ, систематической враждебностью ко всякому улучшенію, приходящему извнѣ, сломать которую даже сильная и талантливая власть рѣдко въ состояніи, такъ какъ настойчивое противодѣйствіе цѣлаго сословія подъ конецъ изнуритъ порывистую энергію одного человѣка. Китайское правительство, бюрократія мандариновъ, представляетъ, насколько мнѣ извѣстно, примѣръ тѣхъ же достоинствъ и недостатковъ.

Во всѣхъ человѣческихъ дѣлахъ необходимы столкновенія вліяній, для того, чтобы они были жизненны и соотвѣтствовали своему назначенію. Если исключительно преслѣдуется хорошая цѣль независимо отъ другой, которая неразрывно съ нею связана, то въ результатѣ получится не чрезмѣрное добро въ одномъ направленіи и недостатокъ его въ другомъ, но и недостиженіе той цѣли, которая исключительно имѣлась въ виду. Правленіе опытныхъ чиновниковъ не можетъ сдѣлать для страны того, что̀ можетъ быть сдѣлано свободнымъ строемъ. Но его могутъ признавать способнымъ исполнить такія задачи, которыхъ свободное правительство само по себѣ не въ состояніи исполнить. По нашему же мнѣнію, для того, чтобы бюрократія выполняла успѣшно и постоянно даже свою собственную задачу, ей необходимъ привходящій элементъ свободы. И въ свою очередь, свобода не можетъ дать наилучшихъ результатовъ и часто терпитъ полную неудачу, если не находятся средства сочетать ее съ искусной и опытной администраціей. Нельзя ни минуты колебаться въ выборѣ между представительнымъ правленіемъ для народа, который сколько-нибудь созрѣлъ для него, и самой совершенной бюрократіей. Но въ то же время одна изъ главнѣйшихъ задачъ политической организаціи—совмѣстить по мѣрѣ возможности лучшія стороны перваго и по-

слѣдней; обезпечить, насколько они примиримы, одновременно значительныя преимущества, представляемыя управленіемъ опытныхъ и спеціально подготовленныхъ къ нему людей, и преимущества общаго контроля, какимъ облечены и какимъ дѣйствительно пользуются народныя представительныя собранія. Эта цѣль была бы въ значительной степени достигнута, еслибы было допущено намѣченное въ предыдущей главѣ разграниченіе между административными задачами въ собственномъ смыслѣ этого слова, для успѣшнаго исполненія которыхъ непремѣнно требуется спеціальная подготовка, и выборомъ, наблюденіемъ и, въ случаѣ надобности, контролированіемъ администраторовъ, такъ какъ послѣднее въ данномъ случаѣ, какъ и во всѣхъ другихъ, принадлежитъ не управляющимъ, но тѣмъ, для которыхъ управленіе существуетъ. Успѣхъ съ точки зрѣнія созданія способной демократіи немыслимъ, если демократія не допускаетъ, чтобы дѣло, требующее умѣнья, исполнялось лицами, которыя имъ обладаютъ. У демократіи достаточно своего дѣла: она должна стремиться къ пріобрѣтенію умственной подготовки въ той степени, въ какой это необходимо для успѣшнаго исполненія ея собственнаго дѣла, т. е. надзора и контроля.

Какъ ей пріобрѣсти и обезпечить соотвѣтственную подготовку,—это одинъ изъ вопросовъ, которые должны быть разсмотрѣны при обсужденіи организаціи представительнаго собранія. При составѣ собранія, не удовлетворяющемъ требованіямъ такой подготовки, оно будетъ вторгаться, посредствомъ спеціальныхъ актовъ, въ чуждую ему область исполнительной власти; оно будетъ смѣщать хорошія министерства и назначать или поддерживать плохія; оно будетъ потворствовать злоупотребленіямъ министровъ, поддаваться ихъ ложнымъ доводамъ, или будетъ отказывать въ поддержкѣ тѣмъ, которые стараются исполнить свой долгъ добросовѣстно; оно будетъ поощрять или навязывать эгоистическую, капризную, необдуманную, близорукую, невѣжественную и полную предразсудковъ политику, какъ во внѣшнихъ, такъ и внутреннихъ дѣлахъ; оно будетъ отмѣнять хорошіе законы или утверждать плохіе; оно будетъ вводить новое зло или упорствовать въ старомъ. Быть можетъ даже, подъ вліяніемъ пагубныхъ внушеній, временныхъ или постоянныхъ, исходящихъ или отъ него самого, или отъ его избирателей, оно будетъ терпѣть дѣйствія, совершенно противозаконныя, въ случаяхъ, когда полная справедливость не будетъ соотвѣтствовать народному чувству. Таковы опасности представительнаго правленія, если составъ представительства не представляетъ гарантіи достаточной подготовки и знанія.

Перейдемъ теперь къ разсмотрѣнію несовершенствъ, проистекающихъ отъ того, что представительное собраніе руководствуется въ своихъ дѣйствіяхъ мотивами, продиктованными пагубными интересами (употребляя удачное выраженіе Бентама), т. е. интересами, находящимися въ большемъ или меньшемъ противорѣчіи съ общимъ благомъ.

Всѣми признается, что большая часть несовершенствъ, присущихъ единоличному и аристократическому правленіямъ, проистекаетъ отъ этой

причины. Интересы правителя или аристократіи, въ лицѣ цѣлаго сословія или отдѣльныхъ его представителей, обезпечиваются или, по ихъ мнѣнію, должны обезпечиваться при помощи средствъ, противоположныхъ тѣмъ, какихъ требуетъ общій интересъ государства. Такъ напримѣръ, интересъ правительства требуетъ обложенія тяжелыми налогами; интересъ же государства—уменьшенія налоговъ, насколько это позволяетъ хорошее правленіе. Интересъ короля или правящей аристократіи заключается въ томъ, чтобы располагать неограниченной властью надъ народомъ и заставлять его вполнѣ согласоваться съ ихъ желаніями; интересъ же народа требуетъ возможно меньше всякаго рода вмѣшательства, насколько это совмѣстимо съ достиженіемъ законныхъ цѣлей правительства. Дѣйствительный или предполагаемый интересъ короля и аристократіи не допускаетъ никакой критики ихъ дѣйствій, по крайней мѣрѣ въ такой формѣ, которая, по ихъ мнѣнію, представляетъ опасность для власти или серьезное покушеніе на ихъ свободу дѣйствія; интересъ народа требуетъ полной свободы въ контролированіи всякаго чиновника и всякаго государственнаго мѣропріятія. Интересъ правящаго класса,—будь это аристократія или аристократическая монархія,—заключается въ присвоеніи безконечнаго разнообразія несправедливыхъ привилегій, обогащающихъ его насчетъ народа или содѣйствующихъ его возвышенію надъ другими, или, что въ сущности одно и то же, уничиженію другихъ передъ ними. Если народъ недоволенъ, что весьма возможно при такихъ условіяхъ, то интересъ короля и аристократіи—удерживать его на низкомъ уровнѣ умственнаго развитія, возбуждать въ его средѣ раздоры и даже мѣшать ему достигнуть благосостоянія, *«чтобы онъ не разжирѣлъ и не сталъ брыкаться»*, какъ совѣтуетъ кардиналъ Ришельё въ своемъ знаменитомъ «Политическомъ Завѣщаніи». Всего этого требуютъ интересы правителя или аристократіи, съ чисто эгоистической точки зрѣнія, если только опасеніе вызвать сопротивленіе не создаетъ достаточно сильнаго противовѣса. Эти невыгодныя условія вызывались и нѣкоторыя изъ нихъ иногда еще вызываются *пагубными* интересами правителя или аристократіи, когда власть ихъ достаточно сильна, чтобы поставить ихъ выше общественнаго мнѣнія, и было бы неосновательно ожидать отъ нихъ иного образа дѣйствія въ подобномъ положеніи.

Все это слишкомъ очевидно, когда рѣчь идетъ объ этихъ двухъ формахъ правленія; но многіе совершенно неосновательно утверждаютъ, что тѣ же вредныя вліянія не имѣютъ мѣста въ демократіи. Въ демократіи, въ томъ видѣ, какъ ее обыкновенно понимаютъ, т. е. когда это правленіе численнаго большинства, правящая власть конечно можетъ находиться подъ вліяніемъ партійныхъ или сословныхъ интересовъ, предписывающихъ не тотъ образъ дѣйствія, какого требуетъ безпристрастное пониманіе общаго блага. Допустимъ, что большинство—бѣлые, меньшинство—негры, или наоборотъ,—вѣроятно ли, что большинство проявило бы полную справедливость по отношенію къ меньшинству? Допустимъ, что большинство—католики, а меньшинство—протестанты, или наоборотъ,—

не будетъ ли и въ такомъ случаѣ угрожать та же опасность? Или пусть большинство будутъ англичане, меньшинство—ирландцы, или наоборотъ,— не слѣдуетъ ли опасаться такихъ же послѣдствій? Во всѣхъ странахъ есть большинство бѣдныхъ и меньшинство людей, которое, въ отличіе отъ первыхъ, могутъ быть названы богатыми. Между этими двумя классами существуетъ, по многимъ вопросамъ, полная противоположность видимыхъ интересовъ. Предположимъ, что большинство достаточно развито, чтобы понять, что для него невыгодно ослаблять безопасность собственности, и что она будетъ ослаблена всякимъ актомъ произвольнаго лишенія ея. Но не возникаетъ ли опасность и тогда, если оно обременитъ владѣльцевъ того, что называется реализованною собственностью, и крупные доходы слишкомъ значительной долей или даже всей тяжестью налоговъ и затѣмъ будетъ безъ всякаго стѣсненія увеличивать эти налоги подъ предлогомъ, что оно ихъ тратитъ на пользу и въ интересахъ рабочаго класса? Предположимъ еще, что меньшинство — искусные рабочіе, а большинство — неискусные; опытъ многихъ рабочихъ союзовъ, если только на нихъ не клевещутъ жестокимъ образомъ, оправдываетъ опасеніе, что равенство заработной платы можетъ быть навязано, какъ нѣчто обязательное, а задѣльная плата и всякое другое вознагражденіе, при которомъ искусная работа лучше оплачивается, могутъ быть отмѣнены. Законодательныя попытки повысить заработную плату или ограничить конкуренцію труда, налоги или ограничительныя мѣры относительно машинъ и всякаго рода усовершенствованій, предпринимаемыя въ видахъ вытѣсненія какого-либо вида существующаго труда, можетъ быть, даже покровительство отечественному производителю для огражденія противъ иностранной конкуренціи — все это естественные (не рѣшаюсь сказать: вѣроятные) результаты сословнаго интереса, въ странахъ, гдѣ политическое вліяніе сосредоточивается въ рукахъ рабочихъ.

Намъ скажутъ, что ни одна изъ этихъ мѣръ не соотвѣтствуетъ *дѣйствительнымъ* интересамъ самаго многочисленнаго класса. На это я отвѣчу, что еслибы люди въ своихъ дѣйствіяхъ руководствовались только такими соображеніями, которыя соотвѣтствуютъ ихъ *дѣйствительнымъ* интересамъ, то нѣкоторыя формы правленія не были бы такими неудовлетворительными, какими онѣ бываютъ на самомъ дѣлѣ, ибо, конечно, можно привести весьма вѣскіе аргументы въ пользу того мнѣнія, что никогда правители или правящее собраніе людей не находятся въ болѣе завидномъ положеніи, чѣмъ когда они справедливо и зорко управляютъ дѣятельнымъ, богатымъ, просвѣщеннымъ и благороднымъ народомъ. Но правители очень рѣдко усваивали себѣ такой благородный взглядъ на свои личные интересы, олигархія же, насколько извѣстно,— никогда; поэтому можемъ ли мы ожидать болѣе возвышеннаго образа мыслей со стороны рабочихъ классовъ? Слѣдовательно, при обсужденіи ихъ образа дѣйствія, надо имѣть въ виду вопросъ не о томъ, каковы ихъ дѣйствительные интересы, но какъ они себѣ ихъ представляютъ, и это соображеніе говоритъ противъ всякой политической теоріи, если она допус-

каетъ, что численное большинство обыкновенно можетъ дѣлать то, чего никогда не дѣлаютъ или дѣлаютъ развѣ только въ исключительныхъ случаяхъ другіе носители власти—именно руководствоваться въ своихъ дѣйствіяхъ тѣмъ, чего требуетъ его болѣе отдаленные дѣйствительные интересы, въ противоположность непосредственнымъ и видимымъ. Никто, конечно, не можетъ сомнѣваться, что перечисленныя и многія другія вредныя мѣры соотвѣтствуютъ непосредственному интересу общей массы неискусныхъ рабочихъ. Весьма возможно, что онѣ удовлетворили бы политическіе интересы даннаго поколѣнія этого класса. Ослабленіе промышленности и предпріимчивости и, какъ прямое ее послѣдствіе, уменьшеніе духа бережливости, быть можетъ, очень мало чувствовалось бы рабочими втеченіе одного поколѣнія.

Нѣкоторыя изъ самыхъ пагубныхъ перемѣнъ въ человѣческихъ дѣлахъ бывали, по своимъ наиболѣе очевиднымъ, непосредственнымъ результатамъ, благодѣтельны. Установленіе деспотизма Цезарей было большимъ благодѣяніемъ для даннаго поколѣнія. Онъ положилъ конецъ междоусобной войнѣ, ограничилъ злоупотребленія и тиранію преторовъ и проконсуловъ; онъ способствовалъ развитію, смягченію нравовъ и развитію умственной культуры въ тѣхъ сферахъ, которыя не имѣли отношенія къ политикѣ; онъ содѣйствовалъ появленію тѣхъ геніальныхъ литературныхъ произведеній, которыя вводятъ въ заблужденіе поверхностныхъ читателей исторіи, не принимающихъ во вниманіе, что люди, которымъ деспотизмъ Августа (такъ же, какъ деспотизмъ Лоренцо ди Медичи и Людовика XIV) обязанъ своимъ блескомъ, воспитаны предыдущимъ поколѣніемъ. Накопленныя богатства, умственная энергія и способность къ дѣятельности, развившіяся при вѣковой свободѣ, послужили на пользу перваго поколѣнія рабовъ. Но это было только началомъ того *режима*, подъ вліяніемъ котораго все, что было постепенно пріобрѣтено цивилизаціей, мало-по-малу исчезало, до тѣхъ поръ, пока сама имперія, покорившая и державшая въ своихъ тискахъ весь міръ, лишилась даже своего военнаго могущества; и завоеватели, для отраженія которыхъ было прежде достаточно трехъ, четырехъ легіоновъ, покорили и заняли почти всю ея громадную территорію. Освѣжительный толчокъ, данный христіанствомъ, явился какъ-разъ во-время, чтобы спасти отъ гибели искусство и литературу и не допустить человѣчество снова погрузиться въ мракъ, которому, быть-можетъ, и конца не предвидится.

Когда мы говоримъ объ интересѣ собранія людей или даже отдѣльнаго человѣка, какъ о мотивѣ его дѣйствія, то вопросъ о томъ, какъ понимается ихъ интересъ безпристрастнымъ наблюдателемъ, представляется намъ менѣе всего существеннымъ. По замѣчанію Кольриджа, человѣкъ создаетъ побудительную причину, а не побудительная причина создаетъ человѣка. Къ чему побуждаетъ интересъ человѣка или отъ чего онъ побуждаетъ его воздерживаться—это зависитъ гораздо менѣе отъ внѣшнихъ условій, чѣмъ отъ внутреннихъ качествъ человѣка. Если вы хотите знать, какими интересами руководствуется человѣкъ на практикѣ, вы должны

предварительно познакомиться съ его обыкновеннымъ образомъ мыслей и чувствъ. У каждаго есть двоякаго рода интересы: интересы, о которыхъ онъ заботится, и интересы, о которыхъ онъ не заботится. У каждаго есть эгоистическіе и неэгоистическіе интересы, причемъ эгоистическій человѣкъ выработалъ въ себѣ привычку заботиться о первыхъ и пренебрегать послѣдними. У каждаго есть ближайшіе и отдаленные интересы, и недальновиденъ тотъ, кто заботится о ближайшихъ интересахъ, забывая объ отдаленныхъ. Что за бѣда, если, при вѣрномъ разсчетѣ, эти послѣдніе могли бы оказаться болѣе значительными; такой человѣкъ привыкъ сосредоточивать свои мысли и желанія только на первыхъ. Убѣждать человѣка, который бьетъ свою жену и плохо обращается съ дѣтьми, въ томъ, что онъ былъ бы счастливѣе, если бы жилъ въ добромъ согласіи съ ними, было бы совершенно напрасно. Онъ былъ бы счастливѣе, если бы принадлежалъ къ тому разряду людей, которые могутъ жить такъ; но онъ не принадлежитъ къ ихъ числу, и для него вѣроятно уже слишкомъ поздно пересоздать себя. При его же темпераментѣ потворство собственному самодурству и необузданности пріятнѣе для него, чѣмъ благополучіе и привязанность тѣхъ, кто отъ него зависитъ. Ихъ благополучіе его не радуетъ, и онъ нисколько не дорожитъ ихъ привязанностью. Его сосѣдъ, человѣкъ противоположнаго характера, вѣроятно счастливѣе его; но если бы его можно было убѣдить въ этомъ, то, по всей вѣроятности, это только еще болѣе возбудило бы его злобу и раздражительность. Вообще человѣкъ, который заботится о другихъ, о своей странѣ, о человѣчествѣ, счастливѣе того, кто не заботится ни о чемъ подобномъ; но какая польза проповѣдывать объ этомъ людямъ, которымъ нѣтъ ни до чего дѣла, кромѣ своего собственнаго спокойствія и кармана? Онъ не можетъ заботиться о другихъ, даже еслибы и хотѣлъ. Это было бы все равно, что проповѣдывать ползающему по землѣ червю, что для него лучше быть орломъ.

Обѣ отмѣченныя дурныя черты—именно предпочтеніе эгоистическихъ интересовъ общимъ и непосредственныхъ, ближайшихъ косвеннымъ и отдаленнымъ, — какъ это всюду замѣчается,—сильнѣе всего порождаются и развиваются у лицъ, обладающихъ властью. Какъ только человѣкъ или классъ людей заручится властью, индивидуальные интересы или интересы этого класса пріобрѣтаютъ въ ихъ глазахъ небывалое значеніе. Видя, что передъ ними преклоняются, они сами въ концѣ-концовъ начинаютъ преклоняться передъ собою и претендовать на то, чтобы ихъ ставили во сто разъ выше другихъ; въ то же время легкость, съ какою они привыкаютъ дѣлать то, что̀ имъ нравится, не заботясь о послѣдствіяхъ, незамѣтно ослабляетъ въ нихъ привычку предусматривать даже такія послѣдствія, которыя могутъ невыгодно отразиться на нихъ самихъ. Этимъ объясняется всеобщее убѣжденіе, основанное на всеобщемъ опытѣ, что власть портитъ человѣка. Всякій знаетъ, какъ нелѣпо ожидать, что частное лицо, попавъ въ исключительнее положеніе правителя, нисколько не измѣнится, потому что дурныя стороны его человѣческой при-

роды, которыя до сихъ поръ сдерживались обстоятельствами и окружающими людьми, теперь находятъ себѣ со всѣхъ сторонъ оправданіе и поощреніе. Одинаково нелѣпо ожидать этого также отъ цѣлыхъ общественныхъ классовъ, низшихъ или высшихъ. Какъ бы скромны и разсудительны ни были они, пока надъ ними тяготѣетъ власть, мы должны ожидать полной перемѣны въ этомъ отношеніи, когда они сами заручатся властью.

Политическія формы существуютъ для народа, какимъ онъ есть, или какимъ онъ можетъ стать въ ближайшемъ будущемъ. При всякомъ состояніи культуры, какого уже достигло или вѣроятно скоро достигнетъ человѣчество или какой-нибудь классъ людей, люди, задаваясь только эгоистическими интересами, будутъ руководствоваться почти исключительно тѣми изъ нихъ, которые слишкомъ очевидны и болѣе соотвѣтствуютъ данному ихъ положенію. Только при безкорыстномъ отношеніи къ пользѣ другихъ, въ особенности потомства, отечества или человѣчества, основанномъ на безотчетной симпатіи или на сознательномъ чувствѣ, мысли и стремленія людей направляются къ отдаленнымъ и косвеннымъ интересамъ. И нельзя утверждать, что разумна та форма правленія, которая требуетъ, чтобы эти отвлеченные принципы были руководящими и преобладающими мотивами въ дѣятельности заурядныхъ людей. Можно, конечно, разсчитывать найти извѣстную долю общественнаго сознанія и безкорыстія среди гражданъ всякаго государства, созрѣвшаго для представительнаго правленія. Но было бы смѣшно ожидать отъ нихъ такого развитія въ этомъ отношеніи и такой умственной зрѣлости, чтобы они могли уяснить себѣ благовидные софизмы, придающіе чисто-классовымъ интересамъ характеръ правды и общаго блага. Мы всѣ знаемъ, какими благовидными доводами можно прикрыть всякое несправедливое дѣло, выставляя его благодѣяніемъ для народныхъ массъ. Извѣстно также, сколько людей, въ другихъ отношеніяхъ вовсе не глупыхъ и не дурныхъ, считали справедливымъ отказаться отъ уплаты государственнаго долга. Извѣстно, сколько людей вліятельныхъ и талантливыхъ признавали справедливымъ возложить все бремя налоговъ на сбереженія, т. е. такъ называемое реализованное имущество, и освободить отъ налоговъ—должно быть за примѣрное поведеніе—тѣхъ, которые сами или отцы которыхъ тратили всѣ свои доходы. Извѣстно, какіе вѣскіе аргументы, тѣмъ болѣе опасные, что въ нихъ есть доля правды, можно привести противъ права наслѣдованія и права завѣщанія, равно какъ противъ всякаго преимущества, какое одно лицо, повидимому, имѣетъ предъ другимъ. Извѣстно, какъ легко доказать безполезность почти всѣхъ отраслей знанія, къ полному удовольствію тѣхъ, которые ничего не знаютъ. Сколько людей вовсе не глупыхъ считаютъ безполезнымъ и научное изученіе языковъ, и древнюю литературу, и всякую ученость, и логику съ метафизикой, а поэзію и изящныя искусства—праздною и пустою забавою, политическую же экономію уже прямо вредной? Даже исторія признавалась безполезной и вредной людьми талантли-

выми. Только эмпирическое знакомство съ природою, которое непосредственно служитъ для производства предметовъ, необходимыхъ для человѣческаго существованія или для удовлетворенія вкусовъ, получило бы общее признаніе, тѣмъ болѣе, что никто не возбуждаетъ сомнѣнія въ его пользѣ. Можно ли ожидать, чтобы даже люди, стоящіе по своему развитію выше уровня, доступнаго массѣ, обладали достаточно щепетильною совѣстью и настолько правильнымъ взглядомъ на то, что повидимому противорѣчитъ ихъ личнымъ интересамъ, чтобы справиться со всею тою ложью, которая подъ самыми разнообразными формами будетъ окружать ихъ со всѣхъ сторонъ, какъ только они очутятся у власти, и побуждать ихъ слѣдовать собственнымъ эгоистическимъ наклонностямъ и узкимъ понятіямъ личнаго благополучія вопреки справедливости и во вредъ всѣмъ остальнымъ классамъ и потомству?

Итакъ, одна изъ величайшихъ опасностей демократіи, какъ и всякой другой формы правленія, заключается въ *пагубныхъ* интересахъ правителей; мы говоримъ о законодательствѣ и о правительствѣ, преслѣдующихъ (успѣшно или неуспѣшно) непосредственныя выгоды господствующаго класса и причиняющихъ этимъ продолжительный вредъ всему народу. Слѣдовательно, изучая наилучшую организацію представительнаго правленія, необходимо остановиться на выясненіи самыхъ надежныхъ средствъ противъ этого зла.

Если подъ «классомъ» въ политическомъ значеніи этого слова понимать извѣстное число лицъ, связанныхъ одними и тѣми же *пагубными* интересами, т. е. такихъ лицъ, которыхъ прямой и видимый интересъ побуждаетъ принимать однѣ и тѣ же плохія мѣры,—то было бы желательно, чтобы ни одинъ изъ классовъ и ни одно сочетаніе классовъ, склонныхъ къ соединенію, не имѣли возможности пользоваться преобладающимъ вліяніемъ въ управленіи. Населеніе современнаго государства, не страдающаго сильною внутреннею рознью вслѣдствіе племенныхъ особенностей, по большей части можетъ быть, въ идеѣ, раздѣлено на двѣ группы, которыя, оставляя въ сторонѣ мелкія уклоненія, въ общемъ соотвѣтствуютъ двумъ противоположнымъ направленіямъ видимыхъ интересовъ. Назовемъ для краткости одну изъ нихъ классомъ *рабочихъ*, другую — классомъ *хозяевъ*; включивъ однако во вторую группу не только капиталистовъ не у дѣлъ и лицъ съ наслѣдственнымъ состояніемъ, но и такихъ работниковъ, которые получаютъ значительное вознагражденіе (представители либеральныхъ профессій), по своему воспитанію и образу жизни походятъ на людей богатыхъ и стремящихся занять мѣсто въ этомъ классѣ. Съ другой стороны, мы можемъ включить въ число рабочихъ и тѣхъ мелкихъ *хозяевъ*, которые по своимъ интересамъ, привычкамъ и воспитанію усвоили себѣ желанія, вкусы и стремленія рабочихъ классовъ; къ нимъ относится значительная часть мелкихъ торговцевъ.

Если бы при такомъ составѣ общества можно было создать идеально совершенную представительную систему и сохранять ее въ такомъ видѣ, то она состояла бы изъ этихъ двухъ классовъ, т. е. съ одной сто-

роны изъ представителей ручного и родственнаго ему труда, а съ другой — изъ хозяевъ и людей соотвѣтственной группы. Эти два класса должны быть уравновѣшены въ представительной системѣ; другими словами, каждый изъ нихъ долженъ располагать одинаковымъ числомъ голосовъ въ парламентѣ, такъ какъ если большинство каждаго класса, при разногласіяхъ, по большей части руководствуется своими классовыми интерессами, то меньшинство подчиняется разуму, справедливости и общему благу; и это меньшинство каждаго изъ классовъ, вступая въ союзъ съ другимъ классомъ, даетъ ему перевѣсъ надъ притязаніями собственнаго большинства, которыя, по его мнѣнію, не должны одержать верхъ. Причина, почему во всякомъ сносно устроенномъ обществѣ справедливость и общій интересъ въ концѣ концовъ почти всегда торжествуютъ, заключается въ томъ, что эгоистическіе интересы по большей части противорѣчатъ другъ другу.

Нѣкоторыя лица заинтересованы въ томъ, чтобы восторжествовала неправда, но есть и такія, частные интересы которыхъ побуждаютъ ихъ стремиться къ справедливости, и тѣ, которыя руководствуются болѣе безкорыстными соображеніями, хотя и слишкомъ малочисленны и слабы, чтобы самимъ одержать верхъ, обыкновенно послѣ достаточнаго обсужденія вопроса и агитаціи становятся достаточно сильными, чтобы дать перевѣсъ той группѣ частныхъ интересовъ, которые находятся на ихъ сторонѣ. Представительная система должна быть такъ устроена, чтобы поддерживать этотъ порядокъ вещей: она не должна допускать, чтобы какой-нибудь изъ частныхъ интересовъ одерживалъ верхъ надъ истиной и справедливостью и надъ соединенными остальными частными интересами. Между частными интересами всегда должно существовать такое равновѣсіе, чтобы каждый изъ нихъ могъ разсчитывать на успѣхъ только подъ условіемъ содѣйствія со стороны большинства лицъ, руководствующихся болѣе возвышенными мотивами и болѣе широкими и дальновидными соображеніями.

ГЛАВА VII.

Истинная и ложная демократія. Представительство большинства и представительство всего народа.

Мы видѣли, что опасности, присущія представительной демократіи, бываютъ двоякаго рода: одна опасность вызывается недостаточною подготовкою народныхъ представителей и контролирующаго ихъ общественнаго мнѣнія; другая—сосредоченіемъ законодательной власти въ рукахъ численнаго большинства, состоящаго изъ представителей одного и того же класса. Теперь намъ предстоитъ разсмотрѣть, въ какой мѣрѣ возможно такъ организовать демократическій строй, чтобы, не нанося существеннаго вреда преимуществамъ демократическаго правленія, устрáнить эти

двѣ опасности, или, по крайней мѣрѣ, ослабить ихъ настолько, насколько это въ человѣческой власти.

Обыкновенно этого пытаются достигнуть путемъ ослабленія демократическаго характера представительства, т. е. путемъ болѣе или менѣе значительнаго ограниченія избирательнаго права. Но есть предварительное соображеніе, которое, если въ него вникнуть, значительно ослабляетъ необходимость этого ограниченія. Демократія, основанная на принципѣ полнаго равенства, въ которой одинъ только классъ составляетъ численное большинство, не можетъ быть свободна отъ нѣкоторыхъ недостатковъ въ такой странѣ, гдѣ численно преобладаетъ тотъ или другой классъ. Эти недостатки значительно усиливаются тѣмъ обстоятельствомъ, что такого равенства въ нынѣ существующихъ демократіяхъ нѣтъ, и что, наоборотъ, въ нихъ встрѣчается систематическое неравенство въ пользу господствующаго класса. Подъ названіемъ демократіи обыкновенно смѣшиваются два совершенно различныхъ понятія. Когда мы говоримъ о демократіи въ чистомъ ея видѣ, мы имѣемъ въ виду, что народъ самъ управляетъ собою на основаніи принципа полной равноправности. Демократія, какъ она обыкновенно понимается и до сихъ поръ дѣйствуетъ, представляетъ собою правленіе значительнымъ большинствомъ народа съ исключительными правами.

Въ первомъ смыслѣ, слово «демократія» есть синонимъ равенства всѣхъ гражданъ; во-второмъ (вслѣдствіе страннаго смѣшенія понятій), оно означаетъ правленіе численнаго большинства, которое одно фактически обладаетъ вліяніемъ въ государствѣ. Это неизбѣжное послѣдствіе нынѣшней избирательной системы, которое приводитъ къ полному безправію меньшинства.

Смѣшеніе понятій тутъ полное; но ихъ такъ легко распутать, что повидимому достаточно малѣйшаго указанія, чтобы разъяснить вопросъ и неспеціалисту. На самомъ же дѣлѣ надо считаться съ силою привычки. Самая простая идея, если она намъ не привычна, усваивается съ такимъ же трудомъ, какъ и гораздо болѣе сложная. Что меньшинство должно уступать большинству, меньшее число—большему, это—мысль намъ привычная, и люди полагаютъ, что имъ нечего глубже вникать въ вопросъ; имъ не приходитъ въ голову, что есть середина между предоставленіемъ меньшинству одинаковой власти съ большинствомъ и полнымъ безправіемъ меньшинства.

Въ представительномъ собраніи, фактически рѣшающемъ дѣла, меньшинство неизбѣжно терпитъ пораженіе; въ демократіи, основанной на равенствѣ (гдѣ мнѣнія избирателей, если они на нихъ сильно настаиваютъ, становятся обязательными для представительнаго собранія), большинство народа чрезъ своихъ представителей имѣетъ на своей сторонѣ перевѣсъ голосовъ и одержитъ верхъ надъ меньшинствомъ и его представителями. Но слѣдуетъ ли отсюда, что меньшинство вовсе не должно имѣть представителей? Должно ли большинство имѣть всѣ голоса, а меньшинство вовсе не имѣть ихъ, потому что большинство имѣетъ преобладаніе надъ

меньшинствомъ? Требуется ли, чтобы меньшинство даже не выслушивалось? Только привычка и устарѣлая ассоціація идей могутъ заставить разумное существо примириться съ излишней несправедливостью. Въ демократіи, дѣйствительно основанной на равенствѣ, всякая партія должна быть представлена не чрезмѣрно, но пропорціонально числу избирателей. Большинство избирателей должно всегда имѣть большинство представителей; но и меньшинство избирателей должно всегда имѣть меньшинство представителей. Сообразно съ своею численностью, меньшинство должно быть представлено такъ же полно, какъ большинство. Пока этого нѣтъ— нѣтъ и равноправности въ управленіи, но есть неравноправность и исключительное право: одна часть населенія правитъ другою; одна часть населенія лишена принадлежащей ей по праву въ представительствѣ своей доли вліянія, вопреки всякому справедливому правленію, и въ особенности вопреки принципу демократіи, признающей равенство своимъ основаніемъ.

Несправедливость и нарушеніе принципа не менѣе вопіющи, когда отъ нихъ страдаетъ меньшинство, ибо нѣтъ справедливаго голосованія тамъ, гдѣ каждый отдѣльный человѣкъ не принимается во вниманіе настолько, на сколько всякій другой отдѣльный человѣкъ принимается во вниманіе въ обществѣ. Но страдаетъ не одно меньшинство. Демократія, такимъ образомъ организованная, не достигаетъ даже своей прямой цѣли,—предоставлять во всѣхъ случаяхъ правительственныя полномочія численному большинству. Она дѣлаетъ нѣчто совершенно другое: она предоставляетъ ихъ большинству большинства, которое *можетъ* быть, и часто *бываетъ*, только меньшинствомъ всего народа. Всякій принципъ провѣряется лучше всего, когда онъ доведенъ до крайности. Предположимъ, что въ странѣ, управляемой на основаніи равной и всеобщей подачи голосовъ, существуютъ спорные выборы въ каждомъ избирательномъ округѣ, и что каждые выборы производятся незначительнымъ большинствомъ. Парламентъ, составленный такимъ образомъ, представляетъ едва ли нѣчто большее простого большинства народа. Этотъ парламентъ приступаетъ къ законодательной дѣятельности и принимаетъ важныя мѣры простымъ большинствомъ своего состава. Можно ли поручиться, что эти мѣры соотвѣтствуютъ желаніямъ большинства народа? Почти половина избирателей, потерпѣвшихъ пораженіе на выборахъ, не имѣла вовсе никакого вліянія на исходъ голосованія; эта половина можетъ быть, а большинство ея вѣроятно, враждебно этимъ мѣрамъ, такъ какъ они голосовали противъ тѣхъ, кто ихъ одобрилъ. Изъ остальныхъ избирателей около половины избрали представителей, которые, какъ можно предполагать, вотировали противъ мѣръ. Поэтому возможно и даже вѣроятно, что мнѣніе, одержавшее верхъ, было пріятно только меньшинству народа, хотя и большинству той части его, который учрежденія страны возвели въ правящій классъ. Если подъ демократіею разумѣть извѣстную власть большинства, то нѣтъ иного средства обезпечить ее, какъ допустить, чтобы каждая отдѣльная цифра показывалась точно въ итогѣ. Всякое меньшинство,

оставленное въ сторонѣ, преднамѣренно или вслѣдствіе неисправнаго дѣйствія механизма, даетъ власть не большинству, но меньшинству при другомъ исчисленіи.

На подобное разсужденіе могутъ только возразить, что, такъ какъ различныя мнѣнія преобладаютъ въ различныхъ мѣстностяхъ, то мнѣніе, раздѣляемое меньшинствомъ въ однѣхъ мѣстностяхъ, имѣетъ большинство въ другихъ; въ общемъ же каждое мнѣніе, имѣющее сторонниковъ въ избирательныхъ округахъ, выражается соотвѣтственнымъ числомъ голосовъ въ представительномъ собраніи. Это въ самыхъ общихъ чертахъ вѣрно при теперешнемъ положеніи дѣлъ; въ противномъ случаѣ несоотвѣтствіе между палатою и общимъ чувствомъ страны стало бы скоро очевиднымъ. Но это перестанетъ быть вѣрнымъ, если избирательное право значительно расширено, и тѣмъ болѣе, если оно будетъ распространено на весь народъ, ибо въ такомъ случаѣ большинство въ каждой мѣстности будетъ состоять изъ рабочихъ, и если представится какой-нибудь вопросъ, по которому они будутъ несогласны съ остальной частью общества, то ни одинъ другой классъ не будетъ въ состояніи провести гдѣ-либо своихъ представителей. Даже и теперь, не большое ли это зло, что во всякомъ парламентѣ значительное число избирателей, жаждущихъ имѣть представителей, не могутъ провести ни одного кандидата? Справедливо ли, что каждый избиратель Мэрильбона долженъ имѣть своими представителями двухъ лицъ, назначенныхъ церковными приходами, а каждый избиратель Финсбюри и Ламбета своими представителями (какъ всѣ убѣждены въ этомъ)—назначенныхъ кабатчиками? Избирательные округа, къ которымъ принадлежитъ большинство наиболѣе даровитыхъ и развитыхъ личностей, а именно большіе города, теперь по большей части или вовсе не имѣютъ представителей, или имѣютъ такое неудовлетворительное представительство. Избиратели, не сочувствующіе партійной политикѣ мѣстнаго большинства, вовсе не имѣютъ представителей. Изъ сторонниковъ же послѣдней партіи значительная часть имѣетъ неудовлетворительное представительство, такъ какъ они вынуждены принять кандидата, которому досталось наибольшее число голосовъ въ ихъ политической партіи, несмотря на то, что мнѣнія могутъ расходиться съ ихъ мнѣніями по всѣмъ другимъ вопросамъ. Такое положеніе вещей въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ даже хуже, чѣмъ еслибы меньшинство не пользовалось вовсе правомъ голоса. Тогда по крайней мѣрѣ большинство могло бы имѣть представителя, который лучше всего выражалъ бы его мнѣнія. Между тѣмъ теперь, чтобы не дробить партію и тѣмъ не дать перевѣса силамъ противниковъ, каждый вынужденъ подавать свой голосъ за перваго встрѣчнаго, который выступитъ съ знаменемъ его партіи, или за того, кого выдвинутъ впередъ мѣстные вожди. Послѣдніе же, — допустивъ даже (мнѣніе, которое они рѣдко оправдываютъ), что на ихъ выборъ не вліяютъ никакія личныя соображенія,—должны, чтобы сосредоточить всѣ свои силы, выставить кандидата, противъ котораго никто не станетъ серьезно возражать, т. е. человѣка безъ всякихъ выдающихся качествъ

и безъ извѣстныхъ избирателямъ убѣжденій, не имѣющаго за собою ничего, кромѣ лозунга партіи. Поразительный примѣръ въ этомъ отношеніи представляютъ Соединенные Штаты. Тамъ, при выборахъ президента, самая сильная партія не осмѣливается выставить наиболѣе вліятельныхъ кандидатовъ, потому что каждый изъ нихъ находился долгое время на виду у публики и возстановилъ противъ себя ту или другую часть партіи, и слѣдовательно для того, чтобы собрать всѣ голоса, онъ оказывается менѣе пригоднымъ, чѣмъ кандидатъ, о которомъ до тѣхъ поръ общество не слыхало. Такимъ образомъ человѣкъ, избранный даже самой сильной партіей, представляетъ, можетъ быть, желанія только того небольшого излишка людей, на который одна партія превышаетъ другую. Каждая группа избирателей, поддержка которой необходима для успѣха, можетъ наложить свое *veto* на кандидата. Группа, состоящая изъ наиболѣе упорныхъ избирателей, можетъ заставить всѣхъ другихъ принять своего кандидата; и, къ несчастью, такое упрямство встрѣчается среди людей, отстаивающихъ свои личные интересы, чаще, чѣмъ среди лицъ, защищающихъ общее благо.

Вообще говоря, выборъ большинства опредѣляется той частью его, которая состоитъ изъ людей, наиболѣе робкихъ, ограниченныхъ и преисполненныхъ предразсудковъ, или наиболѣе упорно придерживающихся своихъ классовыхъ интересовъ; избирательное же право меньшинства, совершенно безполезное для него самого, побуждаетъ только большинство принять кандидата своей наиболѣе слабой и худшей части.

Неудивительно, что многіе, признавая это зло, тѣмъ не менѣе считаютъ его неизбѣжною данью, уплачиваемою за свободное правленіе. Такого мнѣнія придерживались друзья свободы до самаго послѣдняго времени. Но привычка считать это зло непоправимымъ до такой степени укоренилась, что многіе, повидимому, утратили даже способность смотрѣть на него, какъ на нѣчто такое, что они желали бы устранить, еслибы это было возможно. Отъ признанія болѣзни излечимой до отрицанія ея часто только одинъ шагъ; а затѣмъ уже возникаетъ враждебное отношеніе ко всякимъ предлагаемымъ средствамъ, какъ будто тотъ, кто ихъ предлагаетъ, самъ создаетъ зло, а не способствуетъ его устраненію. Къ нему такъ привыкаютъ, что даже находятъ неразумнымъ, если не несправедливымъ, жаловаться на него. Однако устранимо ли оно, или нѣтъ, но надо быть особенно ослѣпленнымъ сторонникомъ свободы, чтобы не тяготиться имъ и не порадоваться возможности его устраненія. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что устраненіе меньшинства вовсе не составляетъ ни естественнаго, ни неизбѣжнаго послѣдствія свободы; напротивъ, оно кореннымъ образомъ противорѣчитъ основному принципу демократіи, требующему, чтобы представительство было пропорціонально числу избирателей. Существенную задачу демократіи составляетъ то, чтобы всякаго рода меньшинство имѣло соотвѣтственное представительство. Помимо этого немыслима никакая истинная демократія; вмѣсто нея мы получимъ только ложный призракъ демократіи.

Люди, сколько-нибудь провѣрившіе и прочувствовавшіе силу этихъ соображеній, предлагали разныя средства, чтобы болѣе или менѣе смягчить зло. Лордъ Джонъ Россель въ одномъ изъ своихъ биллей внесъ статью, на основаніи которой нѣкоторые избирательные округи должны выбирать трехъ членовъ, но каждый избиратель имѣетъ право голосовать лишь за двоихъ. Дизраэли во время парламентскихъ преній, напомнивъ объ этомъ фактѣ, высказалъ по этому поводу неодобреніе, очевидно, придерживаясь того мнѣнія, что консервативному государственному человѣку прилично только разсуждать о средствахъ и что онъ съ презрѣніемъ долженъ отказывать въ сочувствіи всякому, кто осмѣливается думать о цѣляхъ *). Другіе предлагали, чтобы каждый избиратель вотировалъ только за одного кандидата. Согласно обоимъ проектамъ, меньшинство, равное или превышающее это число трети всего числа мѣстныхъ избирателей, могло бы, еслибы оно не добивалось большаго, избирать одного изъ трехъ кандидатовъ. Тотъ же результатъ получился бы еще вѣрнѣе, еслибы, какъ предполагалъ въ талантливой брошюрѣ Джемсъ Гартъ Маршаль, избиратель сохранялъ за собою всѣ три голоса, но могъ бы подать за одного кандидата. Хотя все это конечно лучше, чѣмъ ничего, однако такими палліативами цѣль достигается далеко не вполнѣ, потому что всякое мѣстное меньшинство, не достигающее трети, равно какъ и всякое меньшинство, хотя и многочисленное, но сборное, оставалось бы безъ представителей.

Очень жаль однако, что ни одинъ изъ этихъ проектовъ не былъ приведенъ въ исполненіе; потому что тогда былъ бы признанъ вѣрный принципъ и подготовленъ путь къ болѣе совершенному его примѣненію. Но вполнѣ равномѣрное представительство неосуществимо до тѣхъ поръ, пока любая группа избирателей, удовлетворяющая по своей численности средней нормѣ, не будетъ имѣть возможности, гдѣ бы ни находились избиратели, соединиться съ другою для избранія представителя.

Такая степень совершенства въ представительствѣ казалась недостижимой, пока наконецъ не явился человѣкъ съ крупными дарованіями,

---

*) Этотъ ложный взглядъ Дизраэли (противъ котораго вскорѣ послѣ того высказался сэръ Джонъ Пэкингтонъ, что ему дѣлаетъ величайшую честь) составляетъ въ ряду многихъ другихъ поразительный примѣръ того, какъ плохо вожди консервативной партіи понимаютъ консервативные принципы. Было бы слишкомъ смѣло требовать, чтобы политическія партіи понимали или даже умѣли иногда во-время примѣнять принципы своихъ противниковъ, но можно было бы уже признать значительнымъ шагомъ впередъ, еслибы каждая партія знала свои собственные принципы и умѣла бы ихъ примѣнять. Хорошо бы было для Англіи, еслибы консерваторы дѣйствительно подавали голоса за все, что̀ консервативно, а либералы—за все, что́ либерально. Тогда намъ не долго пришлось бы ждать такихъ мѣропріятій, которыя, подобно здѣсь указанному и многимъ другимъ, не менѣе важнымъ, были бы одновременно въ высшей степени консервативны и въ высшей степени либеральны. Консерваторы, будучи, въ силу закона своего существованія, самой неподвижной партіей, несутъ отвѣтственность за самые тяжкіе грѣхи этого рода. Нельзя отрицать очень печальной истины, что, еслибы по какому-нибудь предмету была предложена мѣра, истинно, широко и дальновидно консервативная, такъ что и либералы не задумались бы подъ ней подписаться, главное ядро консервативной партіи съ слѣпымъ усердіемъ и провалило бы ее.

способный къ широкимъ обобщеніямъ и изобрѣтательный въ практическомъ отношеніи,—Томасъ Гэръ. Онъ доказалъ возможность практическаго осуществленія этой задачи, составивъ планъ, придавъ ему форму парламентскаго законопроекта, представляющаго громадную заслугу, такъ какъ въ немъ великій политическій принципъ управленія почти достигаетъ идеальнаго совершенства, какъ по отношенію къ своей спеціальной цѣли, такъ и по отношенію къ нѣкоторымъ другимъ цѣлямъ, почти столь же важнымъ.

По этому плану избирательная единица, т. е. число избирателей, имѣющихъ право на одного представителя, опредѣляется обыкновеннымъ способомъ полученія среднихъ цифръ, т. е. число имѣющихъ право голоса дѣлится на число мѣстъ въ палатѣ: и всякій кандидатъ, получающій это число, становится представителемъ, хотя бы это число получилось изъ разныхъ избирательныхъ пунктовъ. Голоса, какъ и въ настоящее время, подаются по избирательнымъ округамъ, но всякій избиратель имѣетъ право вотировать за всякаго кандидата, гдѣ бы онъ ни выставилъ свою кандидатуру. Поэтому тѣ избиратели, которые не желали бы имѣть своимъ представителемъ кого-нибудь изъ мѣстныхъ кандидатовъ, могутъ подавать голоса въ пользу кандидата, болѣе всѣхъ другихъ соотвѣтствующаго ихъ желаніямъ. Такимъ образомъ меньшинство воспользуется фактически своимъ избирательнымъ правомъ, которое при другой системѣ можетъ оказаться для нихъ безполезно. Но важно, чтобы не только избиратели, отказывающіеся отъ подачи своихъ голосовъ въ пользу мѣстныхъ кандидатовъ, но и тѣ, которые, вотируя за нихъ, терпятъ пораженія, могли находить въ другомъ мѣстѣ представительство, котораго они почему-либо не получили въ своемъ собственномъ округѣ. Поэтому въ проектѣ предусмотрѣно, что избиратель можетъ занести въ свой избирательный списокъ кромѣ имени кандидата, которому онъ отдаетъ предпочтеніе, еще и имена другихъ кандидатовъ. Его бюллетень засчитывается только одному кандидату; но, если послѣдній не будетъ избранъ за отсутствіемъ требуемаго числа голосовъ, то бюллетень засчитывается слѣдующему кандидату.

Избиратель можетъ составить свой списокъ въ извѣстномъ порядкѣ, такъ что если имена, стоящія во главѣ списка, не получатъ требуемаго числа голосовъ или получатъ ихъ помимо этого избирателя, то его голосъ можетъ быть зачтенъ тому кандидату, котораго онъ хочетъ поддержать. Чтобы получить полный составъ депутатовъ, а также чтобы помѣшать наиболѣе популярнымъ кандидатамъ завладѣть почти всѣми голосами, необходимо, чтобы кандидату,—сколько бы голосовъ онъ ни получилъ,—засчитывалось не больше, чѣмъ это требуется для его избранія; голоса же остальныхъ избирателей засчитываются слѣдующему кандидату въ соотвѣтственныхъ спискахъ, который въ нихъ нуждается, и они могутъ пополнить недостающее ему число голосовъ. Для рѣшенія вопроса, какіе голоса, полученные кандидатомъ, будутъ ему зачтены и какіе зачтутся другимъ, въ проектѣ предложено нѣсколько системъ, которыхъ мы здѣсь

касаться не будемъ. Само собою разумѣется, что кандидатъ сохраняетъ за собою голоса всѣхъ избирателей, которые не желаютъ имѣть другого представителя; а для остальныхъ голосовъ жребій, за отсутствіемъ другого, считается наиболѣе удовлетворительнымъ способомъ рѣшенія вопроса.

Бюллетени отсылаются въ центральное бюро, гдѣ подсчитываютъ голоса, опредѣляется число первыхъ, вторыхъ, третьихъ и другихъ голосовъ, поданныхъ за каждаго кандидата, и каждому кандидату, удовлетворяющему нормѣ, засчитывается требуемое число голосовъ, пока всѣ мѣста въ палатѣ не будутъ пополнены; причемъ первые голоса предпочитаются вторымъ, вторые—третьимъ, и такъ далѣе. Избирательные бюллетени и весь цифровой матеріалъ поступаютъ на храненіе въ мѣсто, доступное всѣмъ заинтересованнымъ лицамъ, и если бы лицо, получившее необходимое число голосовъ, не оказалось избраннымъ, то ему было бы легко отстоять свое право.

Таковы главныя черты проекта. Тѣхъ, кто хотѣлъ бы болѣе подробно ознакомиться съ этою крайне простою избирательною системою, я отсылаю къ сочиненію Гэра (*Hare,* «Treatise on the election of representatives»): «Изслѣдованіе объ избраніи представителей» и къ брошюрѣ Г. Фосета, озаглавленной: «Упрощенный и объясненный билль Гэра» («Mr. Hare's Reform Bill simplified and explained»). Послѣдній трудъ составляетъ очень ясное и сжатое изложеніе плана, приведеннаго къ своимъ простѣйшимъ началамъ съ опущеніемъ нѣкоторыхъ оригинальныхъ деталей, которыя хотя сами по себѣ и заслуживаютъ вниманія, но лишаютъ планъ простоты и не представляютъ соотвѣтственныхъ практическихъ выгодъ. Я рѣшаюсь предсказать, что, чѣмъ больше эти труды будутъ изучаться, тѣмъ нагляднѣе выяснится осуществимость этого плана и безчисленныя его преимущества. Ихъ такъ много и они такъ важны, что, по моему убѣжденію, они отводятъ плану Гэра мѣсто среди величайшихъ успѣховъ, когда-либо достигнутыхъ въ теоріи и практикѣ государственнаго управленія.

Прежде всего, онъ обезпечиваетъ представительство каждой избирательной единицы, пропорціонально ея численности, а не только двухъ большихъ партій и, можетъ быть, немногихъ значительныхъ группъ въ отдѣльныхъ мѣстахъ. Каждое меньшинство во всей странѣ, заключающее въ себѣ достаточно значительное число гражданъ, будетъ имѣть представителей на основаніи принциповъ равенства и справедливости. Во-вторыхъ, ни одинъ избиратель не будетъ, какъ теперь, номинально представленъ депутатомъ, котораго онъ не избиралъ. Каждый членъ палаты будетъ представителемъ единодушной группы избирателей. Онъ будетъ представителемъ одной, двухъ, пяти или десяти тысячъ избирателей, смотря по установленной нормѣ, и каждый изъ избирателей будетъ подавать голосъ не только за него, но и за любого кандидата, выбраннаго во всей странѣ, а не изъ числа двухъ или трехъ, можетъ быть совершенно негодныхъ кандидатовъ, составляющихъ весь товаръ на мѣстномъ рынкѣ.

При такихъ условіяхъ связь между избирателемъ и представителемъ будетъ имѣть силу и значеніе, о которыхъ мы въ настоящее время по опыту не можемъ составить себѣ и понятія. Каждый избиратель будетъ чувствовать себя вполнѣ солидарнымъ со своимъ представителемъ, и представитель—со своими избирателями. Подавать за него голосъ избиратель будетъ или потому, что изъ всего списка кандидатовъ онъ является лучшимъ выразителемъ собственныхъ его мнѣній, или потому, что его способности и характеръ внушаютъ избирателю наибольше довѣрія, и онъ охотнѣе всего предоставляетъ именно ему заботу о своихъ интересахъ. Депутатъ будетъ представлять лицъ, а не одни только кирпичи и известку города,—самихъ избирателей, а не только нѣкоторыхъ приходскихъ дѣятелей или мѣстную знать. Однако все, чтó достойно сохраненія въ представительствѣ отдѣльныхъ мѣстностей, было бы сохранено. Хотя національный парламентъ долженъ какъ можно меньше вмѣшиваться въ чисто-мѣстныя дѣла, однако, такъ какъ ему приходится съ ними имѣть дѣло, то надо, чтобы онъ насчитывалъ членовъ, спеціально уполномоченныхъ блюсти интересы каждой болѣе значительной мѣстности: это такъ и будетъ. Въ каждой мѣстности, которая заключала бы больше голосовъ, чѣмъ требуется для выбора одного члена (вѣроятно не найдется ни одной избирательной коллегіи, гдѣ бы этого не было), большинство обыкновенно всегда предпочтетъ имѣть своимъ представителемъ кого-нибудь изъ своихъ (лицо, знающее мѣстность и постоянно въ ней живущее), когда среди кандидатовъ можно найти такого, который и въ другихъ отношеніяхъ удовлетворялъ бы избирательнымъ условіямъ. Только меньшинство, которое не можетъ выбрать мѣстнаго члена, будетъ искать гдѣ-нибудь на сторонѣ кандидата, имѣющаго шансы получить другіе голоса въ придачу къ своимъ.

Изъ всѣхъ возможныхъ избирательныхъ системъ только эта представляетъ наибольшія гарантіи желательнаго умственнаго ценза представителей. Въ настоящее время, по общему признанію, человѣку, обладающему одними только талантами и характеромъ, становится все труднѣе получить доступъ въ Палату Общинъ. Избранія могутъ добиться только тѣ кандидаты, которые пользуются мѣстнымъ вліяніемъ, или прокладываютъ себѣ дорогу подкупомъ, или же которые, по приглашенію трехъ или четырехъ предпринимателей или адвокатовъ, посылаются одной изъ двухъ большихъ партій изъ Лондонскихъ клубовъ, какъ люди, на голоса которыхъ партія при всѣхъ обстоятельствахъ можетъ разсчитывать. По системѣ Гэра, избиратели, которымъ не нравятся мѣстные кандидаты, будутъ наполнять свои избирательные бюллетени именами лицъ, пользующихся извѣстностью во всей странѣ и общіе политическіе принципы которыхъ имъ симпатичны. Итакъ, каждый кандидатъ, почему-либо пользующійся почетною извѣстностью, хотя бы онъ и не располагалъ мѣстнымъ вліяніемъ и не клялся въ вѣрности никакой политической партіи, будетъ имѣть несомнѣнно шансы собрать необходимое число голосовъ: при такомъ поощреніи можно ожидать, что подобныя лица будутъ вы-

ставлять свои кандидатуры въ большомъ числѣ. Сотни талантливыхъ и независимыхъ людей не имѣютъ теперь никакихъ шансовъ быть избранными большинствомъ какой-нибудь избирательной коллегіи, хотя и пріобрѣли извѣстность своими сочиненіями или трудами въ какой-либо отрасли общественной дѣятельности и удостоились одобренія со стороны немногихъ людей почти въ каждой части королевства. Если бы имъ засчитывался каждый голосъ, поданный за нихъ въ любомъ пунктѣ, то они несомнѣнно получили бы требуемую норму голосовъ. Нѣтъ комбинаціи, при которой можно было бы съ большею увѣренностью разсчитывать, что парламентъ будетъ заключать въ себѣ *цвѣтъ* страны.

Но не одни голоса меньшинства повысятъ при этой избирательной системѣ уровень палаты общинъ. Большинство будетъ также вынуждено искать болѣе выдающихся членовъ. Когда избиратели, составляющіе большинство, не будутъ поставлены въ необходимость подавать голоса за лицо, выставленное мѣстными воротилами, или вовсе не голосовать; когда кандидатъ этихъ воротилъ будетъ встрѣчать конкуренцію не только со стороны кандидата меньшинства, но и со стороны всѣхъ людей съ установившейся репутаціей, которые готовы служить обществу,—то окажется невозможнымъ навязывать избирателямъ первое попавшееся лицо, выступающее съ лозунгомъ партіи на устахъ и съ тремя или съ четырьмя тысячами фунтовъ стерлинговъ въ карманѣ. Большинство будетъ настаивать на томъ, чтобы имѣть достойнаго кандидата, или перенесетъ свои голоса куда-либо въ другой пунктъ, и меньшинство одержитъ верхъ. Рабской зависимости большинства отъ наименѣе уважаемыхъ элементовъ въ ея собственной средѣ будетъ положенъ конецъ: тогда будетъ выставляться кандидатура преимущественно самыхъ лучшихъ и талантливыхъ мѣстныхъ элементовъ, по возможности—такихъ, которые пріобрѣли извѣстность своею полезной дѣятельностью за предѣлами своей мѣстности, въ тѣхъ видахъ, чтобы контингентъ мѣстныхъ избирателей могъ разсчитывать на поддержку со стороны случайныхъ голосовъ изъ другихъ пунктовъ. Тогда избирательныя собранія будутъ соперничать между собою въ выборѣ лучшихъ кандидатовъ, т. е. такихъ, которые хорошо знаютъ мѣстныя условія, пользуются мѣстнымъ вліяніемъ, но кромѣ того выдаются и во всѣхъ другихъ отношеніяхъ.

Естественная тенденція представительнаго правленія, какъ и современной цивилизаціи, клонится къ коллективной посредственности, и эта тенденція возрастаетъ вслѣдствіе пересмотра избирательнаго права, потому что оно приводитъ къ тому, что вліяніе сосредоточивается въ рукахъ такихъ классовъ, которые въ смыслѣ просвѣщенія стоятъ все ниже и ниже. Но, хотя лучшіе умы и характеры будутъ подавлены численнымъ большинствомъ, далеко не безразлично, будутъ ли они выслушаны, или нѣтъ. Въ ложной демократіи, которая вмѣсто того, чтобы давать представительство всѣмъ, даетъ его только мѣстному большинству, голосъ просвѣщеннаго меньшинства можетъ вовсе не имѣть органа въ представительномъ собраніи. Всѣмъ извѣстенъ фактъ, что въ американской демо-

кратіи, которая построена по этому ложному образцу, высоко-просвѣщенные члены общества, за исключеніемъ тѣхъ, которые соглашаются принести въ жертву свои собственныя мнѣнія и стать орудіемъ въ рукахъ людей, по своему развитію стоящихъ ниже ихъ, даже и не пытаются выставлять свою кандидатуру въ члены конгресса или законодательныхъ собраній Штатовъ, потому что увѣрены, что у нихъ нѣтъ никакихъ шансовъ быть избранными. Если бы вслѣдствіе счастливой случайности просвѣщенные и безкорыстные основатели Американской республики усвоили себѣ планы вродѣ только-что нами разсмотрѣннаго, союзное и мѣстныя законодательныя собранія заключали бы въ себѣ многихъ выдающихся людей, а демократія избѣгла бы тяжелаго упрека и самого страшнаго своего зла. Противъ этого зла система личнаго представительства является специфическимъ средствомъ. Меньшинство просвѣщенныхъ умовъ, разсѣянныхъ по различнымъ избирательнымъ округамъ, соединяется, чтобы избрать пропорціональное число самыхъ талантливыхъ людей, какіе только имѣются въ странѣ. Оно сильно заинтересовано въ томъ, чтобы выбрать именно подобныхъ людей, такъ какъ никакимъ другимъ способомъ эта ничтожная въ численномъ отношеніи сила не можетъ добиться сколько-нибудь значительнаго вліянія.

Представительство большинства не только улучшится въ качественномъ отношеніи, благодаря дѣйствію системы, но и не удержитъ за собою прежняго положенія. Оно и впредь будетъ численно преобладать, насколько его избиратели преобладаютъ надъ остальными въ самой странѣ; но они будутъ совѣщаться и голосовать въ присутствіи представителей меньшинства и подвергаться ихъ критикѣ. Когда возникнетъ какое-нибудь разногласіе, то имъ придется возражать на аргументы просвѣщеннаго меньшинства доводами, по крайней мѣрѣ на видъ, столь же вѣскими; и такъ какъ имъ нельзя уже будетъ, подобно людямъ, выступающимъ предъ единомышленниками, просто утверждать, что они правы, то можетъ случиться, что они убѣдятся въ собственной неправотѣ. Въ большинствѣ случаевъ это будутъ люди благомыслящіе (вѣдь этого можно ожидать отъ правильно избраннаго національнаго представительства); поэтому они незамѣтно подчинятся вліянію людей, съ которыми будутъ приходить въ соприкосновеніе или даже въ столкновеніе. Поборники непопулярныхъ доктринъ будутъ излагать свои воззрѣнія не только въ книгахъ и періодическихъ изданіяхъ, читаемыхъ исключительно ихъ собственной партіей; противники будутъ встрѣчаться лицомъ къ лицу, и такимъ образомъ всей странѣ дана будетъ полная возможность сравнивать силу ихъ аргументовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ выяснится, можетъ ли мнѣніе, которое побѣдило численностью своихъ голосовъ, одержать верхъ и своею правотою, и вѣскостью.

Толпа часто чутьемъ вѣрно угадываетъ талантливаго человѣка, когда онъ можетъ широко развернуть свои силы. Если подобному человѣку не удастся заручиться тѣмъ вліяніемъ, какого онъ заслуживаетъ, то виноваты въ этомъ тѣ учрежденія и обычаи, которые держатъ его въ неиз-

вѣстности. Въ древнихъ демократіяхъ не было возможности преградить талантливому человѣку путь къ извѣстности: онъ свободно пользовался публичнымъ словомъ и не нуждался ни въ чьемъ разрѣшеніи, чтобы подавать совѣты народу. Не то мы видимъ въ представительномъ правленіи; даже самые горячіе приверженцы представительной демократіи едва-ли станутъ отрицать, что Ѳемистоклы или Демосѳены, совѣты которыхъ такъ дороги для отечества, могутъ втеченіе всей своей жизни не быть избранными въ парламентъ. Но если бы даже очень ничтожное число выдающихся людей попадали въ представительное собраніе, то хотя бы остальные были только посредственны, вліяніе первыхъ сказывалось бы очень сильно въ преніяхъ, даже когда извѣстно, что ихъ мнѣнія во многихъ отношеніяхъ расходятся съ мнѣніемъ и чувствомъ. Я не могу себѣ представить другого болѣе вѣрнаго средства обезпечить присутствіе подобныхъ лицъ въ парламентѣ, чѣмъ средство, предложенное Гэромъ.

Эта часть собранія служила бы также спеціальнымъ органомъ великой соціальной функціи, нынѣ отсутствующая во всѣхъ демократіяхъ, но которая однако должна существовать, чтобы предупредить неизбѣжное вырожденіе и упадокъ правительства. Эта функція можетъ быть названа антагонизмомъ. Въ каждомъ правительствѣ существуетъ вліяніе болѣе сильное, чѣмъ всѣ другія; и это вліяніе постоянно стремится захватить всю власть въ свои руки. Отчасти преднамѣренно, отчасти безсознательно, оно всегда старается подчинить себѣ все остальное и не можетъ успокоиться, пока существуетъ сила, оказывающая ей постоянное сопротивленіе или несоотвѣтствующая его цѣлямъ. Однако если ему удается подавить всякое соперничающее съ нимъ вліяніе и все скроить по своему образцу, то прогрессу положенъ конецъ въ этой странѣ, и начинается упадокъ. Человѣческій прогрессъ является продуктомъ многихъ факторовъ, и никакая власть, до сихъ поръ установленная, не обнимаетъ всѣхъ этихъ факторовъ. Даже самая благотворная власть содержитъ въ себѣ только нѣкоторыя условія прогресса; и если желательно, чтобы прогрессъ продолжался, то остальныхъ условій нужно искать въ какомъ-либо другомъ источникѣ. Ни одно государство до сихъ поръ не отличалось устойчивостью въ прогрессѣ, если только въ немъ не было борьбы между преобладающей властью и какимъ-нибудь соперничающимъ вліяніемъ, каковы: духовная и свѣтская власть, земельная аристократія или военное могущество и промышленные классы, королевская власть и народъ, католичество и реформація. Всякій разъ, когда побѣда была настолько полная, чтобы положить конецъ борьбѣ, и никакое новое разногласіе не приходило на смѣну,—наступалъ сперва застой, а потомъ упадокъ.

Власть численнаго большинства менѣе несправедлива и въ общемъ менѣе вредна, чѣмъ многія другія. Но ей угрожаютъ тѣ же опасности и даже въ большей степени. Когда правительственная власть находится въ рукахъ одного или немногихъ лицъ, то большинство всегда существуетъ въ качествѣ соперничающей силы, которая, быть можетъ, недостаточно

могущественна, чтобы сдерживать правительство, но мнѣнія и чувства которой служатъ моральной и даже соціальной поддержкой всѣмъ, кто по убѣжденію или вслѣдствіе противоположности интересовъ враждебенъ нѣкоторымъ стремленіямъ правительственной власти. Но когда демократія всесильна, нѣтъ отдѣльныхъ правителей, достаточно могущественныхъ, чтобы служить опорой противоположнымъ мнѣніямъ или нарушаемымъ интересамъ. Большимъ затрудненіемъ для демократическаго правленія служило до сихъ поръ повидимому то обстоятельство, что нельзя было создать въ демократическомъ обществѣ условія, встрѣчаемаго во всѣхъ обществахъ, съумѣвшихъ опередить другія,—именно соціальной поддержки, *точки опоры* для индивидуальнаго противодѣйствія стремленіямъ правящей власти. На всѣ попытки этого рода господствующее общественное мнѣніе въ демократіи всегда смотритъ враждебно. Лишенныя такой *точки опоры*, древнія общества и почти всѣ современныя, за исключеніемъ очень немногихъ, или стали разлагаться, или впадали въ застой (что равносильно постепенному упадку) вслѣдствіе исключительнаго преобладанія только одной части тѣхъ условій, которыя необходимы для обезпеченія общественнаго и духовнаго благосостоянія народа.

Между тѣмъ система личнаго представительства имѣетъ въ виду восполнить этотъ крупный недостатокъ и достигаетъ этой цѣли, насколько она можетъ быть достигнута при современномъ общественномъ строѣ. Только въ просвѣщенномъ меньшинствѣ можно найти восполненіе или коррективъ стремленіямъ демократическаго большинства, но при обыкновенной организаціи демократіи меньшинство не имѣетъ органа: система Гэра устраняетъ этотъ недостатокъ. Представители, избранные въ парламентъ соединеннымъ меньшинствомъ, будутъ служить этимъ органомъ въ самой совершенной формѣ. Отдѣльная организація просвѣщенныхъ классовъ, если бы даже она была осуществима, возбудитъ ненависть и только въ такомъ случаѣ не перейдетъ въ наступленіе, если откажется отъ всякаго вліянія. Но еслибы *цвѣтъ* этихъ классовъ вошелъ въ составъ парламента на тѣхъ же условіяхъ, какъ и всѣ другіе его члены, т. е. представлялъ бы собою соотвѣтственную въ численномъ отношеніи фракцію народной воли,—то его присутствіе не могло бы возбудить ни въ комъ недоброжелательства и въ то же время онъ находился бы въ самомъ выгодномъ положеніи, чтобы заставить выслушать свои мнѣнія и совѣты по всѣмъ важнымъ вопросамъ и принимать дѣятельное участіе въ работахъ собранія. Дарованія этого меньшинства вѣроятно имѣли бы для него гораздо больше значенія, чѣмъ ихъ численное участіе въ дѣйствительномъ управленіи страной. Такъ, аѳиняне не довѣрили отвѣтственныхъ должностей Клеону или Гиперболу (исключеніемъ было только назначеніе Клеона въ Пилосъ и Амфиполисъ), между тѣмъ какъ Никій, Ѳераменъ и Алкивіадъ постоянно получали назначенія какъ внутри государства, такъ и за предѣлами его, хотя они болѣе симпатизировали олигархіи, чѣмъ демократіи. Просвѣщенное меньшинство, имѣющее при теперешнемъ голосованіи вѣсъ, соотвѣтствующій только по численности, будетъ, въ качествѣ нравственной силы,

пользоваться вѣсомъ гораздо большимъ, благодаря своимъ знаніямъ и своему вліянію на остальныхъ депутатовъ.

Человѣческой изобрѣтательности трудно придумать комбинацію, которая лучше бы сдерживала народное мнѣніе въ предѣлахъ разума и справедливости и ограждала его отъ тѣхъ пагубныхъ вліяній, угрожающихъ слабой сторонѣ демократіи. Демократическая сторона будетъ имѣть при такихъ условіяхъ то, чего она навѣрное лишена при другихъ условіяхъ, именно вождей, которые по своему уму и характеру стоятъ выше народной массы. Современная демократія пріобрѣтетъ при случаѣ своихъ Перикловъ, и будетъ имѣть свою постоянную группу выдающихся и руководящихъ дѣятелей. На ряду съ такими вѣскими доводами въ пользу положительнаго рѣшенія вопроса, существуютъ ли доводы въ пользу его отрицательнаго рѣшенія? Сколько-нибудь состоятельныхъ доводовъ нѣтъ, если только заручиться достаточнымъ безпристрастіемъ, приступая къ разсмотрѣнію совершенно новой мысли. Дѣйствительно, такія лица, которыя, прикрываясь справедливостью и равенствомъ, стремятся только замѣнить вліяніе богатыхъ вліяніемъ бѣдныхъ, отнесутся конечно неодобрительно къ плану, который предоставляетъ этимъ двумъ классамъ полную равноправность. Но я не вѣрю, чтобы подобное желаніе существовало въ настоящее время среди нашихъ рабочихъ классовъ, хотя я не могу поручиться, что случай и интриги демагоговъ современемъ не вызовутъ его. Въ Соединенныхъ Штатахъ гдѣ численное большинство уже давно обладаетъ деспотическою властью, оно вѣроятно такъ же неохотно разстанется съ нею, какъ неохотно разстается съ властью деспотъ или аристократія. Но я думаю, что англійская демократія въ настоящее время удовлетворится защитой противъ классоваго законодательства другихъ, не требуя себѣ права пользоваться имъ въ свою очередь.

Нѣкоторые изъ открытыхъ противниковъ проекта Гэра признаютъ его практически неосуществимымъ; но обыкновенно это люди, которые знаютъ о немъ только по наслышкѣ, или познакомившись съ нимъ весьма поверхностно. Другіе могутъ примириться съ утратою того, что они называютъ мѣстнымъ характеромъ представительства. Нація кажется имъ не собраніемъ лицъ, но искусственныхъ единицъ, созданныхъ географіей и статистикой. Парламентъ долженъ быть представителемъ городовъ и графствъ, а не людей. Но никто вѣдь не желаетъ уничтожать города и графства. Надо полагать, что города и графства уже представлены, когда люди, живущіе въ нихъ, имѣютъ представителей. Мѣстныя чувства не могутъ существовать помимо людей, воодушевленныхъ ими; нѣтъ и мѣстныхъ интересовъ помимо людей, которыхъ они касаются. Если люди, воодушевленные мѣстными чувствами и интересами, имѣютъ непосредственное участіе въ представительствѣ, то эти чувства и интересы представлены на ряду со всѣми остальными интересами и чувствами этихъ лицъ. Но я не могу понять, почему одни только чувства и интересы, распредѣляющіе людей по мѣстностямъ, заслуживаютъ пред-

ставительства, или почему люди, имѣющіе другіе интересы и чувства, которые они цѣнятъ гораздо выше, чѣмъ географическіе, должны довольствоваться послѣдними, какъ единственнымъ началомъ своей политической классификаціи. Убѣжденія, что Іоркширъ и Мидльсексъ имѣютъ права, независимо отъ своего населенія или что настоящій предметъ заботъ законодателя составляютъ Ливерпуль и Эксетеръ, а не ихъ населеніе, представляетъ одинъ изъ любопытныхъ образчиковъ заблужденій, вызываемыхъ словами.

Обыкновенно однако оппонентъ прекращаютъ споръ, заявляя, что англійскій народъ никогда не согласится на подобную систему. Я не могу сказать, что англійскій народъ подумаетъ о тѣхъ, кто произноситъ такой поспѣшный приговоръ надъ его способностью обсуждать разные вопросы и находитъ безполезнымъ уяснить себѣ насколько данное мѣропріятіе пригодно, прежде чѣмъ его отвергнуть. Но я не думаю, чтобы англійскій народъ можно было безъ всякой провѣрки признать безусловно предубѣжденнымъ противъ того, что можетъ оказаться хорошимъ какъ для него самого, такъ и для другихъ. Мнѣ кромѣ того кажется, что, когда предразсудки держатся упорно, то это, главнымъ образомъ, вина тѣхъ, кто любитъ провозглашать ихъ неустранимыми, чтобъ оправдать собственное бездѣйствіе въ дѣлѣ ихъ устраненія. Всякій предразсудокъ непобѣдимъ, когда люди, не раздѣляющіе его, раболѣпно преклоняются передъ нимъ, льстятъ ему и признаютъ его какъ бы закономъ. Я однако вѣрю, что, собственно говоря, предразсудокъ въ данномъ случаѣ существуетъ только на устахъ тѣхъ, кто о немъ говоритъ, и что въ общемъ среди лицъ, которыя слышали о проектѣ, никакой другой враждебности не замѣчается кромѣ того естественнаго и упорнаго недовѣрія, которое внушаютъ всякія новшества, не подвергшіяся еще достаточной критикѣ, чтобы для всѣхъ стали очевидными его выгодныя и невыгодныя стороны. Единственное серьезное препятствіе для осуществленія этой идеи—его новизна, это препятствіе очень серьезное, потому что воображеніе гораздо легче примиряется съ значительнымъ измѣненіемъ въ существѣ дѣла, чѣмъ съ самымъ ничтожнымъ измѣненіемъ названій и формъ. Но непривычность—такое неудобство, которое, когда идея имѣетъ дѣйствительную цѣнность, требуетъ только времени для своего устраненія. Притомъ въ настоящее время, когда все подвергается критикѣ и всюду чувствуется стремленіе къ дальнѣйшему прогрессу, реформы, на которыя требовались прежде вѣка, совершаются иногда въ нѣсколько лѣтъ.

Со времени появленія перваго изданія этого труда, планъ Гэра подвергался разносторонней критикѣ, свидѣтельствующей о томъ, что онъ изучался съ бо̀льшимъ вниманіемъ, чѣмъ прежде. Таковъ впрочемъ естественный ходъ въ обсужденіи крупныхъ реформъ. Сначала онѣ встрѣчаютъ слѣпое предубѣжденіе и противъ нихъ выставляются аргументы, которымъ только слѣпое предубѣжденіе можетъ придавать какую-либо цѣну. Но по мѣрѣ того, какъ предубѣжденіе начинаетъ ослабѣвать и аргументы становятся болѣе дѣльными; по мѣрѣ того, какъ реформа

полнѣе выясняется, ея истинныя достоинства и недостатки, равно какъ и обстоятельства, противодѣйствующія благотворнымъ послѣдствіямъ ея осуществленія, начинаютъ представляться въ надлежащемъ свѣтѣ. Но изъ всѣхъ болѣе или менѣе вѣскихъ возраженій, съ которыми мнѣ пришлось познакомиться, нѣтъ ни одного, которое не было бы предусмотрѣно, и послѣ тщательнаго изслѣдованія сторонниками плана не оказалось бы ложнымъ или легко устранимымъ.

Самое серьезное на видъ изъ всѣхъ этихъ возраженій, а именно: мнимая невозможность воспрепятствовать обману или уберечься отъ подозрѣнія въ обманѣ со стороны центральнаго бюро, таково, что опровергнуть его можно въ двухъ словахъ. Публичность и полная свобода провѣрки избирательныхъ бюллетеней послѣ выборовъ были уже предложены какъ обезпеченіе противъ этихъ неудобствъ. Но утверждаютъ, что это обезпеченіе ни къ чему не ведетъ, потому что для провѣрки выборовъ избирателю пришлось бы продѣлать съизнова всю работу, выполненную цѣлымъ штатомъ чиновниковъ. Это конечно весьма вѣское возраженіе, но каждому отдѣльному избирателю нѣтъ надобности провѣрять всѣ голоса. Вполнѣ достаточно, если онъ провѣритъ судьбу собственнаго избирательнаго бюллетеня. Съ этой цѣлью каждый бюллетень долженъ отсылаться, по прошествіи времени, обратно въ ту мѣстность, откуда онъ присланъ. Если эту задачу не выполнитъ самъ избиратель, то принять ее на себя могутъ потерпѣвшіе пораженіе кандидаты и ихъ агенты. Тѣ изъ потерпѣвшихъ пораженіе кандидатовъ, которые полагаютъ, что они должны быть выбраны, прибѣгаютъ, каждый самостоятельно или всѣ вмѣстѣ, къ посреднику для провѣрки всего хода выборовъ; и еслибы имъ удалось обнаружить неправильность, то документы отсылаются въ коммисію Палаты Общинъ, которая имѣетъ возможность прослѣдить весь процессъ избирательной дѣятельности націи съ затратою въ десять разъ меньше времени и денежныхъ средствъ, чѣмъ это требуется при нынѣшней системѣ, для провѣрки избирательной комиссіи выборовъ только одного депутата.

Признавая практичность проекта, нѣкоторые противники его ссылаются на два случая, когда онъ не только не окажется благодѣтельнымъ, а напротивъ можетъ привести еще къ вреднымъ послѣдствіямъ. Во-первыхъ утверждаютъ, что онъ дастъ исключительное вліяніе разнымъ кружкамъ, лигамъ, диссидентскимъ союзамъ, обществамъ, задающимся спеціальными цѣлями или всякимъ корпораціямъ, объединеннымъ сословными или религіозными интересами. Во-вторыхъ, утверждаютъ, что эта система можетъ послужить орудіемъ для партійныхъ цѣлей. Центральному органу каждой политической партіи дается возможность распространить по всей странѣ свой *списокъ* шестисотъ пятидесяти восьми депутатовъ, чтобы всѣ члены партіи, разсѣянные въ разныхъ избирательныхъ пунктахъ, вотировали въ пользу этого *списка*. Число полученныхъ такимъ образомъ голосовъ значительно превыситъ число тѣхъ голосовъ, какіе можетъ получить всякій независимый кандидатъ. Система *списковъ* послужитъ только въ пользу

большихъ организованныхъ партій, какъ это мы видимъ въ Америкѣ: ихъ *списки* будутъ приниматься избирателями слѣпо, безъ всякихъ измѣненій, и эти партіи никогда не будутъ терпѣть пораженія на выборахъ, если только надъ ними случайно не восторжествуетъ группа диссидентовъ или ассоціація людей, объединенныхъ какимъ-нибудь общимъ стремленіемъ.

Это возраженіе какъ мнѣ кажется, можно опровергнуть довольно убѣдительными доводами. Никто не станетъ утверждать, что при системѣ Гэра, какъ и при всякой другой, организація силъ утратитъ свое значеніе. Разобщенные элементы всегда находятся въ болѣе невыгодныхъ условіяхъ, чѣмъ организованные. Такъ какъ проексъ Гэра не можетъ измѣнить сущности дѣла, то слѣдуетъ конечно ожидать, что всякаго рода организованныя партіи или группы будутъ пользоваться по мѣрѣ возможности своей организаціей для увеличенія своего вліянія. Но и при нынѣшней системѣ, вся сила въ объединеніи. Разсѣянные элементы не представляютъ ровно никакого значенія. Избиратели, не принадлежащіе ни къ одной политической группѣ, большой или малой, не имѣютъ средства извлечь какую-нибудь выгоду изъ своихъ голосовъ. Проектъ Гэра даетъ имъ это средство. Они могутъ имъ пользоваться болѣе или менѣе искусно и добиться соотвѣтственнаго вліянія; все, чего они достигнутъ будетъ для нихъ чистымъ выигрышемъ. А если допустить, что каждый мелкій интересъ или каждая ассоціація, преслѣдующая ничтожныя цѣли, прибѣгнутъ къ организаціи, то почему же одновременно не допустить, что и крупные духовные и умственные интересы націи не получатъ своей организаціи? Если въ странѣ будетъ распространяться списокъ общества трезвости или списокъ школъ для бѣдныхъ и т. п., то неужели не найдется въ мѣстности ни одного вліятельнаго лица, которое пожелало бы пустить въ обращеніе и распространять въ разныхъ избирательныхъ пунктахъ списокъ людей, имѣющихъ личныя заслуги? А если такіе дѣятели соединятся въ Лондонѣ, то неужели они не могутъ выбрать изъ своей среды наиболѣе достойныхъ, не обращая вниманія на нѣкоторое разногласіе во взглядахъ, и опубликовать ихъ имена, затративъ на это ничтожную сумму, во всѣхъ избирательныхъ коллегіяхъ? Надо имѣть въ виду, что при нынѣшней системѣ выборовъ вліяніе двухъ большихъ партій безгранично; а при системѣ Гэра оно было бы велико, но все-таки ограничено до извѣстной степени. Какъ обѣ эти большія партіи, такъ и всѣ незначительныя группы, могутъ избирать въ парламентъ число членовъ только пропорціонально своей численности. Система избирательныхъ списковъ дѣйствуетъ въ Америкѣ при совершенно противоположныхъ условіяхъ. Тамъ избиратели вотируютъ въ пользу списка партіи, потому что выборы рѣшаются простымъ большинствомъ и потому что голосъ, поданный въ пользу кандидата, не имѣющаго шансовъ на успѣхъ, пропадаетъ даромъ. Но при системѣ Гэра, голосъ, подаваемый въ пользу лица, извѣстнаго своими заслугами, можетъ имѣть такое же рѣшающее значеніе, какъ и голосъ, поданный за кандидата партіи. Слѣдовательно можно надѣяться, что всякій либералъ или консерваторъ, отличающійся

какими нибудь другими достоинствами, помимо своихъ политическихъ убѣжденій и тѣхъ качествъ, какія цѣнятся его партіею, вытѣснить изъ списка менѣе извѣстныя имена и замѣнить ихъ именами людей, составляющихъ славу націи. И вѣроятность этого факта не можетъ не побудить тѣхъ, кто составляетъ партійные списки, вносить въ нихъ не только лицъ, преданныхъ партіи, но и имена національныхъ знаменитостей, которыя болѣе симпатизируютъ ихъ партіи, чѣмъ противной.

Дѣйствительное неудобство—такъ какъ нельзя не признать, что оно существуетъ,—заключается въ томъ, что независимые избиратели т. е. такіе, которые пожелаютъ вотировать за заслуженныхъ дѣятелей, не пользующихся поддержкою, вынуждены будутъ довольствоваться небольшимъ числомъ такихъ кандидатовъ, а остальную часть списка наполнять именами кандидатовъ партій, сами создавая такимъ образомъ болѣе многочисленныхъ противниковъ кандидатамъ, которымъ они отдаютъ предпочтеніе. Противъ этого въ случаѣ надобности можно было бы найти очень простое средство, именно, ограничить число второстепенныхъ или случайныхъ голосовъ. Невѣроятно, чтобы избиратель могъ одинаково сознательно относиться ко всѣмъ 658 или даже только къ 100 кандидатамъ. Нельзя ничего возразить противъ ограниченія двадцатью, пятидесятью или какою-нибудь другой цифрой числа кандидатовъ. Только въ такомъ случаѣ можно надѣяться, что избиратель будетъ вотировать самостоятельно, а не какъ простой солдатъ партіи. Но даже безъ этого ограниченія зло вѣроятно само собою устранится по мѣрѣ того, какъ избиратели лучше поймутъ систему. Уничтожить зло будетъ главной цѣлью всѣхъ ассоціацій или партій, вліяніе которыхъ страдаетъ. Въ каждой изъ нихъ небольшое меньшинство выступитъ съ слѣдующимъ лозунгомъ: «Подавайте голоса только за высшихъ спеціальныхъ кандидатовъ или по крайней мѣрѣ ставьте ихъ имена на первомъ мѣстѣ, чтобы дать имъ насколько возможно, всѣ шансы получить требуемое число голосовъ или не попасть въ разрядъ, наиболѣе неблагопріятный». И всѣ избиратели, которые не принадлежатъ къ какой-либо партіи, воспользуются этимъ указаніемъ.

Самыя маленькія группы будутъ имѣть ту долю вліянія, какую онѣ по справедливости должны имѣть. Оно будетъ въ точности соотвѣтствовать числу ихъ избирателей; но и для того, чтобы заручиться этимъ вліяніемъ, онѣ будутъ вынуждены вносить въ списокъ людей, успѣвшихъ зарекомендовать себя и въ другихъ отношеніяхъ. Только въ такомъ случаѣ онѣ пріобрѣтутъ поддержку избирателей, чуждыхъ сектанства или партійности. Любопытно, какъ аргументы, употребляемые для защиты современныхъ системъ, разнообразятся, смотря по характеру нападенія. Нѣсколько лѣтъ тому назадъ излюбленнымъ аргументомъ для защиты существовавшей тогда системы представительства былъ тотъ, что съ этой системой всѣ интересы или классы представлены. Конечно, всѣ сколько-нибудь значительные интересы или классы должны быть представлены, т. е. должны имѣть ораторовъ и защитниковъ въ парламентѣ. На этомъ основаніи утверждали, что слѣдуетъ поддерживать систему, которая даетъ

частнымъ интересамъ не только защитниковъ, но и самый судъ. Въ настоящее время наблюдается полная перемѣна. Система Гэра не даетъ частнымъ интересамъ суда: она обезпечиваетъ имъ только защитниковъ, а между тѣмъ ее упрекаютъ и за это! Она соединяетъ въ себѣ достоинства классоваго и численнаго представительства, — и вотъ она подвергается одновременно нападенію съ двухъ сторонъ.

Но въ сущности не такія возраженія составляютъ препятствіе къ ея осуществленію. Главное препятствіе, — преувеличенное представленіе о трудностяхъ, какія она могла бы встрѣтить на практикѣ. Единственнымъ убѣдительнымъ отвѣтомъ былъ бы тутъ опытъ. Когда люди лучше ознакомятся съ достоинствами системы, когда она добьется сочувствія со стороны всякаго безпристрастнаго мыслителя, надо будетъ постараться, чтобы она была примѣнена къ дѣлу въ какомъ-нибудь частномъ случаѣ, напримѣръ при муниципальныхъ выборахъ какого-нибудь большого города. Удобный случай уже пропущенъ при раздѣленіи западной части Іоркшира съ цѣлью дать ей четырехъ человѣкъ въ парламентѣ. Вмѣсто того, чтобы испытать новый принципъ, оставили избирательный округъ не тронутымъ и признали кандидата избраннымъ, если онъ получилъ четвертую часть всѣхъ первыхъ и вторыхъ голосовъ. Правда подобный опытъ далъ бы лишь очень несовершенное представленіе о достоинствахъ системы; но онъ показалъ бы, какъ она функціонируетъ и убѣдилъ бы общество, что эта система осуществима, популиризировалъ бы ее и выяснилъ бы, дѣйствительны ли или только воображаемы тѣ трудности, которыя на первый взглядъ представляются столь странными. День, когда парламентъ утвердитъ одинъ изъ этихъ опытовъ, будетъ, какъ мнѣ кажется, въ парламентской жизни началомъ новой эры,—той эры, когда представительному правленію дана будетъ форма достойная зрѣлаго и торжествующаго времени, послѣ безконечной борьбы, которую велъ парламентъ для достиженія правильной своей организаціи и которая поглощала до сихъ поръ вниманіе міра.

ГЛАВА VIII.

О расширеніи избирательнаго права

Мы видѣли, что въ демократіи представительствомъ должны пользоваться всѣ, а не одно только большинство,—что интересы, мнѣнія и дарованія, не располагающія численнымъ большинствомъ, тѣмъ не менѣе должны найти себѣ представительство и вліяніе въ силу своихъ нравственныхъ и умственныхъ достоинствъ. Такая демократія, одна удовлетворяющая условіямъ равенства и безпристрастія и представляющая дѣйствительно правленіе посредствомъ всѣхъ, воплощая въ себѣ единственный истинный типъ демократіи, была бы свободна отъ величайшихъ золъ, присущихъ господствующимъ нынѣ мнимымъ демократіямъ,

породившимъ ходячее представленіе о демосѣ. Но даже и въ такой демократіи абсолютная власть находилась бы въ рукахъ численнаго большинства, еслибы оно вздумало воспользоваться ею; и это большинство состояло бы исключительно изъ одного класса людей съ одинаковыми наклонностями, предубѣжденіями и умственнымъ обликомъ, и притомъ изъ класса, не стоящаго на высотѣ культуры. Слѣдовадовательно, государственный строй былъ бы еще подверженъ злу, свойственному классовому правленію, хотя конечно въ гораздо меньшей степени, чѣмъ то исключительное классовое правленіе, которое теперь присвоиваетъ себѣ названіе демократіи, но еще лишено всякой дѣйствительной узды, кромѣ той, какую представляетъ здравый смыслъ, умѣренность и терпимость преобладающаго класса.

Если подобное ограниченіе признается достаточнымъ, то философія конституціоннаго правленія является только напыщенною болтовнею. Все довѣріе къ конституціи основано на убѣжденіи, что носители власти не только не будутъ, но что они не могутъ злоупотреблять ею. Демократія не будетъ въ теоріи лучшею формой правленія. Пока эта слабая сторона ея можетъ быть усилена, пока она не организована, такимъ образомъ, чтобы ни одинъ, даже самый многочисленный классъ, не былъ въ состояніи низводить все, кромѣ самого себя, къ политическому ничтожеству, и направлять ходъ законодательной и административной дѣятельности согласно со своими исключительными классовыми интересами. Задача состоитъ въ томъ, чтобы найти средства предупредить это злоупотребленіе, не принося жертву существенныхъ преимуществъ народнаго правленія.

Это двойное условіе не можетъ быть выполнено посредствомъ ограниченія избирательнаго права, требующаго принудительнаго исключенія той или другой части гражданъ отъ участія въ представительствѣ. Одно изъ главныхъ преимуществъ свободнаго правленія заключается въ воспитаніи ума и чувствъ народа, проникающемъ въ самые глубокіе слои его, когда онъ призванъ къ участію въ дѣйствіяхъ, непосредственно затрогивающихъ крупные интересы. На этомъ пунктѣ я уже подробно останавливался, и возвращаюсь къ нему только потому, что очень немногіе придаютъ демократическимъ учрежденіямъ съ этой точки зрѣнія все то важное значеніе, какого они дѣйствительно заслуживаютъ. Полагаютъ, что безумно ожидать такъ много отъ такого ничтожнаго фактора, т. е. видѣть могущественное орудіе умственнаго прогресса въ распространеніи политическихъ правъ на простыхъ рабочихъ. Однако, если дѣйствительная умственная культура народныхъ массъ не простая мечта, то она можетъ осуществиться только такимъ путемъ. Если же кто-нибудь въ этомъ сомнѣвается, то я приведу въ свидѣтельство все содержаніе великаго сочиненія Токвиля и въ особенности его сужденія объ американцахъ. Почти всѣхъ путешественниковъ поражаетъ тотъ фактъ, что американецъ одновременно патріотъ и человѣкъ культурный, и Токвиль доказалъ, какая тѣсная связь существуетъ между этими качествами и

демократическими учрежденіями. Такое широкое распространеніе культурныхъ идей, вкусовъ и чувствъ до сихъ поръ не встрѣчалось нигдѣ и даже не считалось достижимымъ. Однако это ничто въ сравненіи съ тѣмъ, чего можно было бы достигнуть при помощи правленія, столь же демократическаго по широтѣ своихъ основъ, но лучше организованнаго во многихъ другихъ существенныхъ пунктахъ. Политическая жизнь дѣйствительно представляетъ въ Америкѣ очень хорошую школу, но изъ нея исключены наиболѣе способные преподаватели. Выдающіеся умы въ странѣ совершенно устранены отъ національнаго представительства и вообще отъ всякихъ общественныхъ должностей, какъ будто они признаны непригодными. Кромѣ того, такъ какъ народная масса въ Америкѣ является единственнымъ источникомъ власти, то всякое эгоистическое честолюбіе тяготѣетъ къ нему, какъ въ деспотическихъ странахъ оно тяготѣетъ къ правителю: народъ, какъ и деспотъ, окруженъ лестью и угодничествомъ, развращающія вліянія власти идутъ рука объ руку въ параллель съ ея благотворными и облагораживающими вліяніями. Если даже съ подобной примѣсью демократическія учрежденія способствуютъ такому сильному умственному развитію низшихъ классовъ въ Америкѣ сравнительно съ соотвѣтствующими классами въ Англіи и въ другихъ странахъ, то чего могли бы мы ожидать, еслибы благотворное вліяніе дѣйствовало бы помимо дурного? И это до извѣстной степени достижимо, но только не путемъ устраненія той части народа, которая имѣетъ меньше другого рода стимуловъ къ умственному развитію, отъ такого неоцѣнимаго средства ознакомиться съ широкими, отдаленными и сложными интересами, какое представляетъ внимательное отношеніе къ политическимъ дѣламъ. Только благодаря участію въ политической жизни простой рабочій, занятіе и образъ жизни котораго рутинны и однообразны, и не даютъ ему разнообразныхъ впечатлѣній въ сферѣ фактовъ или идей, научается понимать, что отдаленныя причины и событія оказываютъ весьма чувствительное вліяніе даже на его личные интересы. Только участіе въ политической жизни и обсужденіе политическихъ вопросовъ научаютъ человѣка, ежедневныя занятія котораго обрекаютъ его на узкіе интересы имѣть общія симпатіи со своими согражданами и сдѣлаться сознательнымъ членомъ большого государства. Но когда народъ не имѣетъ права голоса и не старается его пріобрѣсти, то политическія пренія не оказываютъ на него настоящаго своего вліянія. Онъ занимаетъ въ сравненіи съ избирателями такое положеніе, какъ публика на судѣ сравнительно съ двѣнадцатью присяжными. Не *его* голоса добиваются, не на его мнѣніе стараются оказывать вліяніе; дѣлаютъ воззванія, обращаются съ аргументами къ другимъ; ничто не зависитъ отъ *его* рѣшенія, и онъ не имѣетъ никакой необходимости и не встрѣчаетъ ни малѣйшаго побужденія принимать его. При демократическомъ строѣ всякій, кто не имѣетъ права голоса и не можетъ на него разсчитывать, будетъ всегда недоволенъ, или чувствовать себя, какъ человѣкъ, котораго общественныя дѣла вовсе не касаются, такъ какъ они

ведутся другими, и котораго законъ касается лишь настолько, настолько ему надо повиноваться, а общественныя дѣла лишь съ точки зрѣнія посторонняго зрителя. Онъбудетъ ими интересоваться лишь настолько, насколько женщина средняго круга интересуется политикой сравнительно съ своимъ мужемъ или братьями.

Независимо отъ всѣхъ этихъ соображеній, является личной несправедливостью отказывать кому-нибудь въ элементарномъ правѣ, подавать голосъ въ дѣлахъ, въ которыхъ онъ столько же заинтересованъ, какъ и другіе. Если его обязываютъ платить налоги, нести военную службу, вообще повиноваться, то онъ имѣетъ право знать, почему онъ это дѣлаетъ, требовать, чтобы испрашивали его согласія, его мнѣнія, но только въ той мѣрѣ, въ какой оно заслуживаетъ вниманія. Въ зрѣломъ и цивилизованномъ обществѣ не должно быть паріевъ и лицъ, лишенныхъ права не по собственной винѣ. Всякій человѣкъ униженъ, хотя онъ можетъ этого не сознавать, когда другіе, не посовѣтовавшись съ нимъ, присвоиваютъ себѣ неограниченную власть распоряжаться его судьбой. Даже при гораздо болѣе развитой умственной культурѣ, чѣмъ какой достигало до сихъ поръ человѣчество, нельзя ожидать одинаково справедливаго отношенія къ тѣмъ, судьбою которыхъ такъ распоряжаются и тѣмъ, которые имѣютъ право голоса. Правители и правящіе классы поставлены въ необходимость считаться съ интересами и желаніями лицъ, пользующихся правомъ голоса; но по отношенію къ тѣмъ, которые лишены его, ничто не обязываетъ ихъ къ этому; и какъ бы честно они ни были настроены, они обыкновенно слишкомъ обременены дѣлами, которыя входятъ въ кругъ ихъ непосредственыхъ *обязанностей*, чтобы заботиться о томъ, что они безнаказанно могутъ пропускать безъ вниманія. Вотъ почему никакая избирательная система не можетъ долго дѣйствовать исправно, если въ ней какое-нубудь лицо или классъ совершенно исключены, и если избирательное право не будетъ доступно всѣмъ совершеннолѣтнимъ, желающимъ получить его.

Однако есть нѣкоторыя исключенія, обусловленныя положительными причинами, не противорѣчащими этому принципу. И хотя эти исключенія составляютъ сами по себѣ зло, но они могутъ исчезнуть не прежде, чѣмъ исчезнутъ вызвавшія ихъ условія. Я не допускаю, чтобы человѣкъ неграмотный и не знающій первыхъ правилъ ариѳметики, могъ участвовать въ выборахъ. Справедливость требуетъ, даже если избирательное право не зависитъ отъ полученія элементарнаго образованія—сдѣлать это послѣднее общедоступнымъ и безплатнымъ, или взимать за него плату, самую не обременительную для бѣдняка, который едва можетъ себѣ заработать средства къ существованію. И если бы это осуществилось, то никому не приходило бы въ голову предоставлять избирательное право безграмотному человѣку, какъ не приходитъ въ голову предоставлять его грудному ребенку; и не общество исключало бы его, но его собственная безпечность. Когда общество не выполнило своей обязанности, сдѣлавъ эту степень просвѣщенія общедоступной, то это конечно несправедли-

вость, но несправедливость—которой приходится покориться. Если общество пренебрегло исполненіемъ двухъ существеннѣйшихъ своихъ обязанностей, то наиболѣе важная и наиболѣе основная изъ нихъ должна быть прежде выполнена: всеобще обученіе должно предшествовать общему избирательному праву. Только человѣкъ, въ которомъ предвзятое мнѣніе затемнило здравый смылъ, можетъ утверждать, что власть надъ другими и надъ всѣмъ обществомъ можетъ быть предоставлена тѣмъ, кто еще не заручился самымъ элементарнымъ и существеннымъ условіемъ, чтобы заботится о самомъ себѣ, сознательно отстаивать свои собственные интересы и интересы близкихъ къ нему людей.

Безъ всякаго сомнѣнія, этому аргументу можно дать дальнѣйшее развитіе и значительно расширить его. Было бы крайне желательно, чтобы и другіе предметы кромѣ чтенія, письма, ариѳметики обусловливали собою право голоса, чтобы отъ избирателей требовалось нѣкоторыхъ элементарныхъ свѣдѣній по географіи, всеобщей и отечественной исторіи. Но подобнаго рода знанія, хотя и безусловно необходимыя для разумнаго пользованія избирательнымъ правомъ, ни въ Англіи, ни вѣроятно въ другихъ странахъ, за исключеніемъ Соединенныхъ Штатовъ, недоступны всему народу; и очень трудно провѣрить, пріобрѣтены они или нѣтъ. Въ настоящее время, такая провѣрка повела бы только къ несправедливостямъ, придиркамъ, и всякаго рода обманамъ. Лучше предоставлять избирательное право или отказывать въ немъ всѣмъ безъ различія, чѣмъ давать его одному и отказывать въ немъ другому по усмотрѣнію должностнаго лица. Однако, по отношенію къ чтенію, письму и ариѳметикѣ не представляется никакихъ препятствій. Легко потребовать отъ каждаго, кто желаетъ быть внесенъ въ избирательные списки, чтобы онъ списалъ фразу изъ книги и сдѣлалъ задачу на тройное правило; и предупредить установленіемъ опредѣленныхъ правилъ и гласностью злоупотребленія при такомъ простомъ экзаменѣ. Этимъ требованіемъ во всякомъ случаѣ должна обусловливаться всеобщая подача голосовъ, и по истеченіи нѣсколькихъ лѣтъ будутъ исключены только тѣ, кто такъ мало дорожитъ своимъ правомъ, что его голосъ не можетъ служить выраженіемъ сколько-нибудь серьезнаго политическаго мнѣнія.

Важно также, чтобы собраніе, вотирующее общіе или мѣстные налоги, избиралось исключительно тѣми, кто вноситъ часть этихъ налоговъ. Надо полагать, что тотъ, кто не платитъ никакихъ налоговъ и имѣетъ возможность распоряжаться чужими деньгами, будетъ болѣе расточителенъ, чѣмъ бережливъ. По отношенію къ денежнымъ вопросамъ, всякое право голоса со стороны тѣхъ, кто не платитъ денегъ, является нарушеніемъ основнаго принципа свободнаго правленія, разобщеніемъ права контроля и интересовъ въ ихъ благотворномъ взаимодѣйствіи. Это все равно, что разрѣшить людямъ запускать руки въ чужой карманъ для всякой цѣли, какую имъ заблагоразсудится назвать общественною. Этимъ, какъ извѣстно, объясняется фактъ, что въ большихъ городахъ Соединенныхъ Штатовъ налоги чрезмѣрно обременительны и ложатся всей своей

тяжестью исключительно на болѣе богатые классы. По духу англійскаго государственнаго права, представительство должно быть строго согласовано съ обложеніемъ.

Но чтобы дать этому правилу широкое примѣненіе, необходимо и съ различныхъ другихъ точекъ зрѣнія желательно, чтобы обложеніе въ осязательной формѣ распространялось и на бѣднѣйшіе классы. Въ Англіи, какъ и въ большинствѣ другихъ странъ, вѣроятно не найдется ни одной рабочей семьи, которая бы не платила косвенныхъ налоговъ, покупая чай, кофе, сахаръ, не говоря уже о наркотическихъ или возбуждающихъ напиткахъ. Но этотъ способъ покрытія части государственныхъ расходовъ, едва ли ясно сознается: плательщикъ, за исключеніемъ лицъ размышляющихъ и образованныхъ, не считаетъ себя заинтересованнымъ въ сокращеніи государственныхъ расходовъ, если деньги, необходимыя для ихъ покрытія, прямо съ него не взимаются; и если даже допустить, что онъ это сознаетъ, то онъ несомнѣнно позаботится только о томъ, чтобы (какъ бы ни былъ чрезмѣренъ расходъ, одобренный имъ), онъ не покрывался добавочными налогами на предметы, потребляемые имъ самимъ. Было бы лучше, если бы прямой налогъ, въ простой формѣ подушной подати, взимался съ каждаго взрослаго лица въ государствѣ; или если бы каждое такое лицо могло быть допущено въ качествѣ избирателя только подъ условіемъ, что оно позволитъ себя обложить чрезвычайнымъ прямымъ налогомъ; или если бы съ каждаго занесеннаго въ списки избирателя взимался возрастающій или понижающійся въ зависимости отъ государственныхъ расходовъ, небольшой ежегодный налогъ, такъ чтобы каждый могъ сознать, что вотируемыя имъ деньги составляютъ отчасти его собственность и что онъ заинтересованъ по возможности понизить вотируемую сумму.

Какъ бы то ни было, но мнѣ кажется, что тотъ, кто пользуется помощью отъ прихода, долженъ быть безусловно лишенъ избирательнаго права. Тотъ, кто не можетъ собственнымъ трудомъ поддерживать свое существованіе, не имѣетъ права распоряжаться чужими деньгами въ свою пользу. Завися въ своемъ существованіи отъ остальныхъ членовъ общества, онъ вмѣстѣ съ тѣмъ отказывается отъ равноправности съ ними въ другихъ отношеніяхъ. Тѣ, кто дастъ ему возможность существовать, могутъ съ полнымъ основаніемъ требовать, чтобы имъ было предоставлено исключительное право вѣдать тѣ общія предпріятія, которыя онъ не только не поддерживаетъ, а скорѣе даже лишаетъ средствъ. Въ видѣ условія для полученія избирательнаго права, могъ бы быть установленъ опредѣленный срокъ, примѣрно въ пять лѣтъ, для занесенія въ избирательные списки, въ теченіе которыхъ имя кандидата не вносилось въ приходскія книги въ качествѣ получившаго помощь.

Тотъ, кто считается банкротомъ или воспользовался закономъ несостоятельности, лишается права голоса до тѣхъ поръ, пока онъ не уплатитъ своихъ долговъ или по крайней мѣрѣ не представитъ доказательствъ, что онъ какъ въ настоящее время, такъ и въ опредѣленный періодъ, не

получалъ общественнаго вспомоществованія. Неплатежъ налоговъ, когда онъ продолжается слишкомъ долго, чтобы его можно было приписать небрежности, лишаетъ права голоса, пока они не будутъ уплачены. Такого рода лишеніе избирательныхъ правъ не имѣетъ постояннаго характера. Оно зависитъ отъ такихъ условій, которые всякій способенъ, или признается способнымъ выполнить, если онъ этого пожелаетъ. Кромѣ того оно не устраняетъ отъ избирательнаго права никого, кто находится въ нормальныхъ условіяхъ и если человѣкъ попалъ въ исключительное положеніе, это значитъ, что онъ для полученія права голоса недостаточно заботится о томъ, что онъ безъ того уже обязанъ дѣлать, или что онъ находится въ такомъ унизительномъ и угнетенномъ положеніи, при которомъ политическія права, необходимыя для безопасности другихъ, не имѣютъ въ его глазахъ никакой цѣны; когда же онъ выйдетъ изъ своего положенія, то это условіе его неправоспособности исчезнетъ само собою.

И такъ, съ теченіемъ времени (предполагая, что существуютъ только тѣ ограниченія, о которыхъ мы только что говорили) можно разсчитывать, что будутъ пользоваться избирательнымъ правомъ всѣ, за исключеніемъ того, надо надѣяться, прогрессивно уменьшающагося класса лицъ, который живетъ насчетъ приходской благотворительности. Такимъ образомъ избирательное право, за этими весьма ничтожными исключеніями, будетъ всеобщимъ. Какъ мы видѣли, такое расширеніе избирательнаго права безусловно необходимо для хорошаго правленія. Однако при данныхъ условіяхъ избирателями, въ большинствѣ странъ, и въ особенности у насъ, были бы преимущественно простые рабочіе; и двойная опасность слишкомъ низкаго уровня политическаго развитія и классоваго законодательства далеко не была бы устранена. Намъ слѣдовательно остается разсмотрѣть—нѣтъ ли средствъ для предотвращенія этого зла.

Его можно предотвратить, но не какой-нибудь искусственной мѣрой, а предоставленіемъ дѣлъ своему естественному теченію, которое всегда слѣдуетъ предпочесть тамъ, гдѣ оно не наталкивается на какой-нибудь интересъ, или традиціонное понятіе, которыя ему противодѣйствуютъ. Во всѣхъ человѣческихъ дѣлахъ непосредственно заинтересованное и правоспособное лицо имѣетъ подразумѣваемое право на голосъ и, когда пользованіе имъ не противорѣчитъ безопасности общества, то нельзя, не будучи несправедливымъ къ нему, лишать его этого права. Но если каждый долженъ имѣть голосъ, то слѣдуетъ ли отсюда, что каждый долженъ имѣть и равный голосъ? Это уже нѣчто совершенно другое. Когда два лица, заинтересованныя въ какомъ-либо дѣлѣ, держатся различныхъ мнѣній, требуетъ ли справедливость, чтобы оба мнѣнія разсматривались, какъ имѣющія совершенно одинаковую цѣну. Если при одинаковыхъ нравственныхъ качествахъ, одинъ превосходитъ другого знаніемъ и умомъ или, если при одинаковомъ умственномъ развитіи, одинъ превышаетъ другого нравственными качествами, — то сужденія болѣе нравственнаго или болѣе умнаго человѣка имѣетъ высшую цѣну.

Если же государственный строй предполагаетъ, какъ нѣчто вполнѣ естественное, что оба эти мнѣнія имѣютъ одинаковую цѣну, то это противорѣчитъ дѣйствительности. Одинъ изъ двухъ голосовъ долженъ имѣть перевѣсъ. Затрудненіе заключается въ томъ, чтобы удостовѣриться, который изъ нихъ этого заслуживаетъ. Когда рѣчь идетъ объ отдѣльныхъ лицахъ, удостовѣриться въ этомъ трудно, но поотношенію къ собраніямъ и массамъ людей это возможно съ достаточной точностью. Нѣтъ повода примѣнять эту теорію къ такому случаю, который съ полнымъ основаніемъ можетъ быть разсматриваемъ, какъ относящійся къ личному и частному праву. Въ дѣлѣ, касающемся только одного изъ двухъ лицъ, оно имѣетъ право слѣдовать своему собственному мнѣнію, хотя бы другое было гораздо умнѣе. Но мы говоримъ о случаяхъ, которые одинаково касаются ихъ обоихъ, т. е. о такихъ, когда болѣе невѣжественный не подчиняетъ своего участія въ дѣлѣ руководству болѣе развитаго, и послѣдній вынужденъ подчиниться руководству своего болѣе невѣжественнаго товарища. Какой изъ двухъ способовъ разрѣшенія дилеммы болѣе совпадаетъ съ интересами обоихъ и болѣе согласенъ съ общей пользой? Если считать несправедливостью, чтобы кто-нибудь уступалъ, то какая несправедливость больше: — чтобы лучшее сужденіе уступало худшему, или худшее лучшему?

Государственныя дѣла представляютъ именно такое общее дѣло, съ тою только разницей, что никому не приходится вполнѣ пожертвовать своимъ собственнымъ мнѣніемъ. Оно всегда можетъ быть принято во вниманіе и считаться за извѣстную величину, причемъ получитъ голосъ тѣхъ, чье мнѣніе имѣетъ право на бо́льшее вниманіе. Въ этомъ устройствѣ нѣтъ ничего такого, что должно было бы раздражать тѣхъ, кому отводится меньшая степень вліянія.

Одно дѣло вовсе не имѣть права голоса; другое—уступить его тѣмъ, кто обладаетъ большей способностью руководить общими интересами. Это—двѣ вещи не только различныя, но и несоизмѣримыя. Каждый человѣкъ имѣетъ право чувствовать себя оскорбленнымъ, когда его ставятъ ни во что, или не придаютъ никакой цѣны его мнѣнію. Но никто кромѣ дурака, и при томъ дурака особаго рода, не оскорбляется признаніемъ, что есть люди, мнѣнія или даже желанія которыхъ заслуживаютъ предпочтенія предъ его мнѣніемъ или желаніемъ. Не имѣть голоса въ томъ, что отчасти составляетъ собственное дѣло,—этому никто добровольно не подчинится; но когда то, что составляетъ отчасти его собственное дѣло, есть вмѣстѣ съ тѣмъ и дѣло другого и когда онъ чувствуетъ, что другой понимаетъ это дѣло лучше, то предпочтеніе, оказанное чужому мнѣнію, нисколько его не удивляетъ и кажется ему согласнымъ съ естественнымъ ходомъ вещей, съ которымъ онъ успѣлъ примириться во всѣхъ другихъ житейскихъ отношеніяхъ. Необходимо только, чтобы предпочтеніе, оказанное другимъ, было основано на причинахъ, которыя ему понятны и справедливость которыхъ онъ въ состояніи оцѣнить.

Но—спѣшу оговориться—я допускаю лишь какъ временное средство,

чтобы вліяніе зависѣло отъ имущественнаго центра. Я не отрицаю, что богатство можетъ служить своего рода указателемъ; въ большинствѣ странъ образованность хотя и не пропорціональна богатству, но, вообще говоря, выше въ болѣе богатой части общества, чѣмъ въ болѣе бѣдной. Критерій этотъ однако очень несовершененъ въ житейской борьбѣ: случай играетъ несравненно болѣе значительную роль, чѣмъ заслуга, и весьма трудно образованіемъ обезпечить себѣ соотвѣтственное соціальное положеніе. Поэтому имущественный цензъ, какъ критерій избирательнаго права, всегда возбуждалъ и всегда будетъ возбуждать озлобленіе. Предоставленіе богатымъ людямъ многихъ голосовъ—мѣра, которая не только сама по себѣ вызываетъ возраженіе, но и компрометируетъ весь принципъ и даже прямо подрываетъ его. Демократія, по крайней мѣрѣ въ Англіи, въ настоящее время относится недружелюбно къ личному превосходству, но она естественно и вполнѣ справедливо не сочувствуетъ превосходству, основанному на одномъ только богатствѣ. Единственнымъ основаніемъ для предоставленія одному лицу нѣсколькихъ голосовъ можетъ служить личное умственное превосходство, и чувствуется только недостатокъ въ средствахъ его удостовѣренія. Если бы существовала система народнаго образованія въ истинномъ значеніи этого слова или сколько-нибудь достовѣрная система общихъ экзаменовъ, то степень образованности могла бы быть непосредственно удостовѣрена. Но въ виду отсутствія того и другого, можно руководствоваться только родомъ занятій даннаго лица. Хозяинъ въ среднемъ болѣе развитъ, чѣмъ рабочій, ибо онъ долженъ работать головой, но не одними руками. Хорошій рабочій обыкновенно болѣе развитъ, чѣмъ обыкновенный рабочій, а рабочій въ высшихъ отрасляхъ производства болѣе развитъ, чѣмъ рабочій въ низшихъ. Банкиръ, негоціантъ, фабрикантъ по всей вѣроятности будутъ интелигентнѣе торговца, потому что имъ приходится имѣть дѣло съ болѣе широкими и сложными интересами. Во всѣхъ этихъ случаяхъ человѣкъ доказываетъ свои способности не только тѣмъ, что исполняетъ высшую функцію, но и тѣмъ, какъ онъ ее исполняетъ. Вотъ почему необходимо требовать, чтобы человѣкъ посвящалъ себя одному занятію впродолженіе извѣстнаго промежутка времени (скажемъ трехъ лѣтъ). Это необходимо и для того, чтобы пресѣчь возможность причисляться къ извѣстнойпрофессіи ради полученія права голоса. Съ этимъ ограниченіемъ можно было бы предоставить каждому лицу, посвящающему себя какому-нибудь изъ этихъ высшихъ занятій, два или больше голосовъ. Либеральныя профессіи, когда ими дѣйствительно занимаются, предполагаютъ, конечно, еще болѣе высокую степень образованности; и когда требуется установленный экзаменъ, или серьезный образовательный цензъ для вступленія въ извѣстную профессію, то можно предоставить ея членамъ по нѣскольку голосовъ. То же правило можетъ быть примѣнено къ лицамъ, имѣющимъ ученыя степени, и даже къ тѣмъ, которыя могутъ представить удовлетворительныя свидѣтельства, что они прошли курсъ наукъ въ такомъ учебномъ заве-

деніи, гдѣ преподаются высшія отрасли знанія, подъ условіемъ, что преподаваніе въ этихъ заведеніяхъ было серьезное, а не показано только. Такъ называемые «мѣстные» или средніе экзамены «на степень товарища», установленные Оксфордскимъ университетомъ съ столь похвальной общественной цѣлью, и всякіе подобные экзамены, которые могутъ быть введены другими соотвѣтственными учебными заведеніями (предполагая, что они широко открыты всѣмъ желающимъ), могутъ служить основаніемъ для предоставленія нѣсколькихъ голосовъ лицамъ, выдержавшимъ испытаніе. Эти мнѣнія въ частностяхъ быть можетъ встрѣтятъ возраженія, которыя безполезно было бы здѣсь предрѣшать. Теперь еще не настоло время для практической разработки подобныхъ плановъ, и мнѣ не хотѣлось бы связывать себя тѣми частными предположеніями, которыя я сдѣлалъ. Но для меня очевидно, что въ этомъ направленіи долженъ развиваться истинный идеалъ представительной системы и что истинный политическій прогрессъ заключается въ томъ, чтобъ найти наилучшія практическія средства, какія можно только придумать, для вступленія на этотъ путь.

Если меня спросятъ, въ какихъ размѣрахъ можетъ быть допущенъ этотъ принципъ, или сколько голосовъ можно удѣлить одному лицу на основаніи его умственнаго превосходства, то я отвѣчу, что это само по себѣ не существенно, лишь бы различія и градаціи устанавливались не произвольно, но такъ, чтобы ихъ всѣ могли признать и допустить по совѣсти. Но при этомъ необходимо соблюдать одно условіе, именно—не переступать границъ, предписываемыхъ основнымъ принципомъ, который, какъ мы указали въ предыдущей главѣ, составляетъ самое важное условіе правильной организаціи представительной системы. Принципъ предоставленія нѣсколькихъ голосовъ одному лицу ни въ какомъ случаѣ не долженъ примѣняться въ такихъ широкихъ размѣрахъ, чтобы лица, пользующіяся этимъ преимуществомъ, или классы (если они есть), къ которымъ они главнымъ образомъ принадлежатъ, могли, благодаря ему, получить перевѣсъ надъ всѣми остальными избирателями. Преимущество, которое даетъ образованіе, справедливое само по себѣ, желательно еще и потому, что оно охраняетъ образованныхъ людей отъ классоваго законодательства людей необразованныхъ. Но оно не должно давать имъ возможности самимъ создавать классовое законодательство. Я позволю себѣ прибавить, что я считаю однимъ изъ весьма существенныхъ условій множественности голосовъ, чтобы послѣдній бѣднякъ въ обществѣ могъ требовать этого преимущества, если имъ будетъ доказано, что, несмотря на всѣ затрудненія и препятствія, онъ пріобрѣлъ по своей образованности право на него. Съ этой цѣлью слѣдовало бы открыть добровольные экзамены, на которые каждый, къ какому разряду людей онъ бы ни принадлежалъ, могъ доказать, что онъ пріобрѣлъ необходимый уровень знанія и развитія и что слѣдовательно онъ имѣетъ право на нѣсколько голосовъ. Преимущество, въ которомъ не отказывалось бы никому, кто удостовѣритъ, что онъ удовлетворяетъ требованіямъ, отъ которыхъ оно въ теоріи и въ

принципѣ зависитъ, не можетъ возмущать ни въ комъ чувства справедливости. Но оно навѣрное возбудитъ неудовольствіе, если будетъ предоставляться на основаніи общихъ, не всегда безошибочныхъ предположеній и въ то же время въ немъ будутъ отказывать людямъ, представившимъ требуемыя доказательства.

Предоставленіе одному избирателю нѣсколькихъ голосованій, хотя и практикуется при выборѣ членовъ приходскихъ собраній и попечителей *для бѣдныхъ*, но оно до такой степени чуждо парламентскимъ выборамъ, что едвали будетъ скоро или охотно введено; однако, такъ какъ уже навѣрное не далеко то время, когда придется выбирать между этой системой и общей подачей голосовъ, то людямъ, не сочувствующимъ послѣдней, пора примириться съ первой. Между тѣмъ, хотя разсмотрѣніе вопроса въ настоящее время можетъ не имѣть практическаго значенія, оно однако выяснитъ хорошія стороны принципа и дастъ намъ возможность судить о пригодности всѣхъ косвенныхъ средствъ, которыя уже приняты или принятыя въ менѣе совершенной формѣ, могутъ содѣйствовать этой же цѣли.

Избирателю предоставляется воспользоваться двумя голосами двоякимъ способомъ: или подавая оба голоса въ одномъ и томъ же избирательномъ собраніи, или подавая по одному голосу въ двухъ различныхъ избирательныхъ собраніяхъ, и хотя это послѣднее исключительное преимущество въ настоящее время принадлежитъ скорѣе имущественному, чѣмъ умственному превосходству, но я не желалъ бы уничтожить его тамъ, гдѣ оно существуетъ, такъ какъ пока у насъ нѣтъ болѣе вѣрныхъ способовъ удостовѣренія степени образовательнаго ценза, было бы неблагоразумно отказываться даже отъ такого несовершеннаго мѣрила его, какое представляетъ цензъ имущественный. Можно найти способъ и для дальнѣйшаго распространенія этого преимущества, такъ чтобы поставить его въ болѣе тѣсную связь съ высшимъ образованіемъ. Было бы весьма разумно внести въ будущую избирательную реформу, имѣющую цѣлью значительно понизить имущественный цензъ, статью, разрѣшающую заносить лицъ, имѣющихъ университетскія степени, успѣшно окончившихъ курсъ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ, представителей либеральныхъ профессій и можетъ быть нѣкоторыхъ другихъ, въ избирательные списки съ правомъ вотировать въ избирательномъ собраніи, которое они изберутъ и съ сохраніемъ своихъ голосовъ въ качествѣ простыхъ гражданъ въ той мѣстности, гдѣ они имѣютъ постоянное мѣстожительство.

Пока не будетъ придумана подобная система и пока общественное мнѣніе не освоится съ мыслью, что необходимо создать противовѣсъ численному превосходству менѣе образованнаго класса, до тѣхъ поръ хорошія стороны общей подачи голосовъ будутъ сопровождаться не меньшими, какъ мнѣ кажется, неблагопріятными послѣдствіями. На самомъ дѣлѣ, есть возможность (и это быть можетъ одно изъ переходныхъ состояній, которое намъ предстоитъ пережить на пути къ дѣйствительно хорошей представительной системѣ), совершенно уничтожить стѣсненія, ограничиваю-

щія избирательное право въ нѣкоторыхъ избирательныхъ собраніяхъ, такъ что выборъ членовъ будетъ тутъ принадлежать главнымъ образомъ рабочимъ, но зато въ остальныхъ избирательныхъ пунктахъ требованія, предъявляемыя избирателю, сохраняются во всей своей силѣ, или если и подвергнутся измѣненіямъ, то въ томъ смыслѣ, чтобы, при помощи соотвѣтственной группировки избирательныхъ собраній, не допустить преобладанія рабочаго класса въ парламентѣ. При такомъ компромиссѣ аномаліи въ представительствѣ, говорятъ, не были бы устранены: онѣ еще бы увеличились. Возраженіе это однако не убѣдительно; ибо, если страна не желаетъ преслѣдовать полезныхъ цѣлей непосредственно къ нимъ ведущею правительственной системой, то слѣдуетъ въ крайнемъ случаѣ довольствоваться неправильной и оказать ей предпочтеніе предъ системой, которая хотя и болѣе совершенна, но преслѣдуетъ вредныя цѣли или въ которой упущены изъ виду необходимыя цѣли. Гораздо болѣе серьезнымъ представляется мнѣ возраженіе, что эта система непримирима со взаимной поддержкой различныхъ избирательныхъ собраній, предусмотрѣнной планомъ Гэра. При этой системѣ каждый избиратель останется прикрѣпленнымъ къ одной или къ нѣсколькимъ избирательнымъ собраніямъ, и если онъ не пожелаетъ быть представленнымъ ни однимъ изъ мѣстныхъ кандидатовъ, то вовсе останется безъ представителя.

Я придаю такое значеніе эмансипаціи тѣхъ, которые имѣютъ уже право голоса, но не могутъ имъ воспользоваться, потому что всегда подавляются большинствомъ; я такъ надѣюсь на торжество истины и разума, если бы только за ними была обезпечена внимательная и компетентная защита, что я даже готовъ былъ бы довѣриться общей подачѣ голосовъ, еслибы только она была приведена въ связь съ пропорціональнымъ представительствомъ меньшинства по принципу Гэра. Но еслибы надежды, какія можно питать на этотъ счетъ, сбылись, то я все-таки продолжалъ бы защищать принципъ множественности голосовъ. Я не предлагаю этого принципа, какъ нѣчто само по себѣ не желательное, вродѣ исключенія части общества отъ пользованія избирательнымъ правомъ, которое можетъ быть временно терпимо, какъ меньшее изъ двухъ золъ. Я не смотрю на общую подачу голосовъ, какъ на мѣру, которая хороша сама по себѣ, подъ условіемъ, чтобы устранены были связанныя съ нею неудобства. Я смотрю на нее, какъ на относительное благо, вызывающее меньше сомнѣній, чѣмъ неравенство, основанное на незначительныхъ или случайныхъ обстоятельствахъ, но въ принципѣ несостоятельное, потому что устанавливаетъ ложное мѣрило и оказываетъ вредное вліяніе на настроеніе избирателя. Можно говорить только о вредѣ, а не о пользѣ, когда основные законы страны провозглашаютъ, что невѣжество имѣетъ такое же право, какъ и знаніе, на политическую власть. Національныя учрежденія должны пріучать гражданъ смотрѣть на все, что подлежитъ ихъ вѣдѣнію, въ истинномъ свѣтѣ, и такъ какъ полезно, чтобы онъ думалъ, что каждый имѣетъ право на нѣкоторое вліяніе, но что лучшіе имѣютъ право на бóльшую долю вліянія, чѣмъ остальные, то важно,

чтобы это убѣжденіе открыто исповѣдывалось государствомъ и воплощалось въ національныхъ учрежденіяхъ. Вотъ что составляетъ *духъ* учрежденій страны, ту сторону ихъ вліянія, которой менѣе всего придавалось цѣны мыслителями вообще и въ особенности англійскими мыслителями. Между тѣмъ учрежденія любой страны, не подчиненной сильному гнету, вліяютъ больше своимъ духомъ, чѣмъ какимъ-нибудь непосредственнымъ мѣропріятіемъ, потому что оно создаетъ національный характеръ. Американскія учрежденія запечатлѣли въ умахъ американцевъ, что каждый человѣкъ равноцѣненъ другому такому же человѣку и чувствуется, что эта ложная мысль находится въ тѣсной связи съ нѣкоторыми наиболѣе неблагопріятными сторонами американскаго характера. Нельзя считать ничтожнымъ зломъ, когда основные законы какой-нибудь страны санкціонируютъ подобную мысль, ибо она, молчаливо или открыто признаваемая, почти столь же пагубна въ нравственномъ и умственномъ отношеніи, какъ и худшія послѣдствія различныхъ формъ правленія.

Можетъ быть найдутся люди, которые скажутъ, что основные законы, предоставляющіе одинаковое вліяніе самому образованному и наименѣе образованному, тѣмъ не менѣе способствуютъ прогрессу, потому что постоянныя воззванія, съ какими обращаются къ менѣе образованнымъ классамъ, изощреніе ихъ умственныхъ способностей и усилія, какія болѣе образованные должны дѣлать, чтобы просвѣтить ихъ пониманіе и освободить ихъ отъ заблужденій и предразсудковъ, являются сильными стимулами для прогресса въ умственномъ отношеніи. Я вполнѣ допускаю и самъ горячо защищаю мысль, что нѣкоторое и даже широкое участіе менѣе образованныхъ классовъ въ управленіи дѣйствительно вызываетъ этотъ желательный результатъ. Но теорія и практика одинаково убѣждаются, что когда они дѣлаются обладателями всей власти, то устанавливается противоположное теченіе. Люди, находящіеся во всеоружіи власти, будь это одинъ, немногіе или многіе, могутъ не убѣждать, а повелѣвать. Достаточно простой ихъ воли: не встрѣчая противодѣйствія, они обыкновенно слишкомъ довольны своимъ собственнымъ мнѣніемъ, чтобы измѣнять его или спокойно выслушивать того, кто имъ противорѣчитъ. Наиболѣе сильное побужденіе добиваться умственнаго превосходства имѣетъ тотъ, кто стремится къ власти, а не тотъ, кто уже достигъ ея, и на пути къ ней возможнаго совершенства достигаетъ тотъ, кто временно или постоянно поставленъ въ такое положеніе, что можетъ дать торжество разуму, не будучи въ состояніи одержать верхъ вопреки разуму. Таково положеніе, въ которомъ по мѣрѣ возможности должны находиться, въ силу нашего принципа, богатые и бѣдные, образованные и невѣжественные, и всѣ другіе классы и группы, на которые распадается общество. Соединивъ этотъ принципъ съ принципомъ справедливымъ въ другихъ отношеніяхъ, въ силу котораго вліяніе должно находиться на сторонѣ умственнаго развитія, основные законы страны осуществятъ то относительное совершенство, которое одно совмѣстимо съ сложнымъ характеромъ человѣческихъ отношеній.

Выясняя значеніе общей, хотя и неоднообразной подачи голосовъ, я не коснулся различія пола. По моему мнѣнію, этотъ вопросъ несуществененъ и имѣетъ такое же значеніе для политической правоспособности, какъ различіе въ ростѣ или въ цвѣтѣ волосъ. Всѣ люди одинаково заинтересованы въ хорошемъ правленіи, затрогивающемъ ихъ благосостояніе, и слѣдовательно имѣютъ одинаковую нужду въ правѣ голоса для обезпеченія своей доли участія въ его выгодахъ. Если въ данномъ случаѣ существуетъ какое-нибудь различіе, то только то, что женщины нуждаются въ политическихъ правахъ больше, чѣмъ мужчины, потому что, будучи физически слабѣе, онѣ испытываютъ бо́льшую необходимость въ покровительствѣ закона и общества.

Человѣчество уже давно отреклось отъ посылокъ, которыя приводятъ къ тому заключенію, что женщины не должны имѣть права голоса. Никто теперь не держится того взгляда, что женщины должны находиться въ личной подчиненности, что у нихъ не должно быть иныхъ мыслей, желаній, или занятій, кромѣ соединенныхъ съ положеніемъ работницъ ихъ мужей, отцовъ, или братьевъ. Незамужнимъ женщинамъ, — и надо надѣяться, что скоро этого положенія достигнутъ и замужнія,—теперь дозволяется владѣть собственностью, вести денежныя и другія дѣла наравнѣ съ мужчинами. Всюду признается естественнымъ, что женщины мыслятъ, пишутъ и выступаютъ учительницами. Разъ это допускается, то нѣтъ никакого основанія отказывать имъ и въ политическихъ правахъ. Современное міросозерцаніе все настойчивѣе противорѣчитъ требованіямъ общества рѣшать за частныхъ лицъ, на что они способны или не способны, и что имъ разрѣшается или не разрѣшается предпринимать. Современная политическая наука и политическая экономія вполнѣ выясняютъ, что въ этомъ вопросѣ частное лицо является наилучшимъ судьею, и что при полной свободѣ выбора тамъ, гдѣ существуютъ дѣйствительныя различія въ способностяхъ, большинство посвящаетъ себя тѣмъ занятіямъ, къ которымъ оно въ общемъ болѣе всего пригодно. Исключенія только подтверждаютъ это правило. Мы должны признать весь ходъ современной общественной жизни невѣрнымъ, если допустимъ, что онъ не приводитъ къ полной отмѣнѣ всякихъ исключеній и ограниченій, которыя закрываютъ человѣку доступъ къ честному труду.

Но нѣтъ надобности заходить такъ далеко, чтобы доказать, что женщины должны пользоваться избирательнымъ правомъ. Если даже допустить, что женщины должны находиться въ подчиненности, ограничивать свою дѣятельность кругомъ домашнихъ занятій и повиноваться главѣ семьи, то и въ такомъ случаѣ онѣ не меньше нуждаются въ избирательномъ правѣ для огражденія себя противъ всякихъ злоупотребленій съ этой стороны. Мужчины, какъ и женщины, нуждаются въ политическихъ правахъ не для того, чтобы управлять, но чтобы не допускать злоупотребленій властью. Большинство мужчинъ въ теченіе всей своей жизни были и будутъ только земледѣльцами или фабричными рабочими; но избирательное право отъ этого не менѣе желательно для нихъ, и ихъ

требованіе должно быть удовлетворено, когда нѣтъ основанія предполагать, что они будутъ имъ злоупотреблять. Никто не предполагаетъ, что женщины будутъ злоупотреблять своимъ правомъ голоса. Опасаются только, что онѣ будутъ голосовать несамостоятельно, а по внушенію близкихъ имъ мужчинъ. Но это не бѣда. Если онѣ будутъ самостоятельны, то получится очевидная польза; въ противномъ же случаѣ не получится вреда. Для людей большое благодѣяніе когда съ нихъ снимаютъ оковы, если даже они не желаютъ двигаться. Было бы уже большимъ успѣхомъ для духовнаго благосостоянія женщинъ, если бы законъ допускалъ, чтобъ онѣ имѣли собственное мнѣніе и не лишалъ бы ихъ права принимать то или другое рѣшеніе въ наиболѣе существенныхъ вопросахъ. Для нихъ лично было бы выгодно имѣть возможность дать то, чего близкіе имъ мужчины не могутъ требовать, а между тѣмъ желаютъ получить. Было бы не менѣе существенно, чтобы мужъ обсуждалъ вопросъ вмѣстѣ со своей женой, и чтобы голосованіе было не его исключительнымъ дѣломъ, но дѣломъ общимъ. Люди мало обращаютъ вниманія на то, какъ силенъ тотъ фактъ, что жена оказываетъ нѣкоторое вліяніе на внѣшній міръ, возвышаетъ ее въ глазахъ заурядного мужчины и внушаетъ ему къ ней уваженіе, какого никогда не внушили бы ему личныя качества существа, находящагося у него въ полномъ соціальномъ подчиненіи.

Кромѣ того выиграло бы значительно и само голосованіе. Мужчинѣ часто пришлось бы подыскивать честные доводы для своего мнѣнія, т. е. такіе доводы, которые могли бы убѣдить болѣе правдивое и безпристрастное существо служить съ нимъ подъ однимъ знаменемъ. Часто, благодаря вліянію жены, онъ оставался бы вѣренъ голосу совѣсти. Правда, будетъ случаться нерѣдко, что женщина воспользуется своимъ вліяніемъ не на пользу общества, но въ личныхъ интересахъ и ради удовлетворенія своего тщеславія. Но тамъ, гдѣ таково настроеніе женщины, оно проявляется уже теперь, и притомъ тѣмъ сильнѣе, что при теперешнихъ законахъ и нравахъ женщина до того устранена отъ общихъ политическихъ вопросовъ, что чувство чести въ ней по отношенію къ нимъ совершенно безмолвствуетъ: вѣдь и большинство людей такъ же мало уважаютъ честь другихъ, когда въ дѣлѣ не замѣшана ихъ собственная честь, какъ не уважаютъ религіозныхъ чувствъ тѣхъ, чья религія разнится отъ ихъ собственной. Дайте женщинѣ право голоса, и она почувствуетъ свою солидарность съ мужчиной въ вопросахъ политической чести. Она научится смотрѣть на политику, какъ на область, гдѣ можно имѣть самостоятельное сужденіе и гдѣ человѣкъ, если онъ имѣетъ собственное мнѣніе, долженъ поступать согласно съ нимъ; она пріобрѣтетъ чувство личной отвѣтственности и не будетъ, какъ теперь, сознавать, что какое бы вредное вліяніе она ни оказывала на мужа, бѣды въ этомъ для нея нѣтъ, потому что покрывается его личной отвѣтственностью. Только когда обстоятельства будутъ поощрять ее составлять себѣ собственное сужденіе и уяснять себѣ доводы, которые будучи поддерживаемы голосомъ совѣсти, должны одержать верхъ надъ искушеніями личнаго и семейнаго харак-

тера, она перестанетъ развращающимъ образомъ вліять на политическую совѣсть мужчины. Противодѣйствовать ея косвенному вліянію, какъ силѣ вредной, можно только превративъ его въ прямое.

Я исходилъ изъ предположенія, что избирательное право должно зависѣть отъ личныхъ качествъ. Такъ оно и будетъ при удовлетворительномъ политическомъ строѣ. Но тамъ, гдѣ оно зависитъ отъ имущественнаго ценза, противорѣчіе бросается особенно рѣзко въ глаза. Исключительно ненормальнымъ представляется положеніе, когда женщина удовлетворяетъ всѣмъ условіямъ, установленнымъ для избирателя-мужчины, когда она имѣетъ самостоятельное состояніе, когда она является собственницею и главою семьи, когда она платитъ налоги, и т. д., и вдругъ принципъ представительства, основаннаго на имущественномъ цензѣ, отвергается и создается исключительная и личная неправоспособность съ единственною цѣлью устранить женщину отъ избирательнаго права. Если же мы прибавимъ, что страна, въ которой поступаютъ такъ, управляется женщиной (Англія) и что наиболѣе славною правительницею этой страны, была женщина, то картина безразсудства и плохо скрываемой несправедливости получится полная. Будемъ надѣяться, что въ дѣлѣ сокрушенія всякаго рода монополій и рабства, дойдетъ очередь и до этого ихъ вида, что мнѣніе Бентама, Гэра и многихъ другихъ наиболѣе глубокихъ политическихъ мыслителей нашего времени будетъ усвоено всѣми умами, незакоснѣлыми въ эгоизмѣ и предразсудкахъ, и что уже въ слѣдующемъ поколѣніи, полъ, какъ и цвѣтъ кожи, не будутъ считаться достаточнымъ оправданіемъ для лишенія человѣческаго существа защиты и законныхъ преимуществъ, которыми пользуются остальные граждане.

ГЛАВА IX.

Прямые и косвенные выборы.

Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ установлена избирательная система, въ силу которой избиратели выбираютъ не прямо членовъ парламента, а сперва избирателей, а послѣдніе уже совершаютъ окончательный выборъ. Этой комбинаціею вѣроятно имѣлось въ виду до извѣстной степени помѣшать свободному проявленію народныхъ чувствъ. Такимъ образомъ, избирательное право, а вмѣстѣ съ тѣмъ высшая власть сохраняются за народомъ, но онъ пользуется послѣднею черезъ посредство сравнительно небольшаго числа лицъ, менѣе склонныхъ, чѣмъ народная масса, увлекаться страстями, а такъ какъ есть основаніе предполагать, что вторые избиратели стоятъ по своимъ умственнымъ и нравственнымъ качествамъ выше первыхъ, то ихъ выборъ окажется болѣе осмотрительнымъ и просвѣщеннымъ и во всякомъ случаѣ будетъ сдѣланъ съ большимъ сознаніемъ

отвѣтственности, чѣмъ выборъ самихъ массъ. Въ пользу этой, такъ сказать, фильтраціи народнаго голосованія черезъ посредствующее собраніе, говоритъ многое. Вѣдь, дѣйствительно, для того, чтобы судить, кому изъ нашихъ сосѣдей можно довѣрить избраніе члена парламента, требуется гораздо меньше ума и образованія, чѣмъ для выбора наиболѣе способнаго депутата въ парламентѣ.

Во-первыхъ, если съ одной стороны опасности, присущія народовластію, уменьшаются до извѣстной степени этой косвенной системой выборовъ, то на ряду съ ними ослабляются и его хорошія стороны, и послѣдній результатъ гораздо болѣе вѣроятенъ, чѣмъ первый.

Чтобы эта система могла дѣйствовать вполнѣ цѣлесообразно, ее слѣдуетъ примѣнять въ томъ духѣ, въ какомъ она задумана; избиратели должны располагать своими голосами такъ, какъ это предположено въ теоріи, т. е. каждый избиратель долженъ задаваться вопросомъ не о томъ, кого слѣдуетъ избрать членомъ парламента, а о томъ, кто лучше всего изберетъ его. Очевидно, что предполагаемыя преимущества косвенныхъ выборовъ передъ прямыми, требуютъ именно такого отношенія къ дѣлу со стороны избирателя, и они оправдаются въ жизни только тогда, когда это условіе будетъ соблюдено, т. е. если избиратель въ точности уяснитъ себѣ, что его задача—избирать не самого члена парламента, а его избирателей. Предполагается, что избиратель не будетъ руководствоваться въ своемъ выборѣ ни политическими мнѣніями и мѣропріятіями, ни политическими дѣятелями, но только своимъ личнымъ уваженіемъ къ частному лицу, которому онъ дастъ полномочіе дѣйствовать вмѣсто себя. Итакъ, если избиратели примирятся съ этимъ взглядомъ на свои обязанности, то одного изъ главныхъ примѣненій своего права голоса они уже лишаются; политическая функція, къ выполненію которой они призваны, не можетъ развивать въ нихъ ни духа общественности, ни политическаго сужденія, привлекать ихъ вниманія къ общественнымъ дѣламъ и изощрять въ этой области ихъ способности. Кромѣ того, тутъ есть несовмѣстимыя условія; ибо, если избиратель вовсе не заинтересованъ въ конечномъ результатѣ, то какимъ образомъ отъ него можно ожидать интереса къ процессу выборовъ? Желать имѣть то или другое лицо своимъ представителемъ въ парламентѣ можетъ и человѣкъ весьма заурядный; съ его стороны вполнѣ естественно желать намѣтить себѣ выборщика, который изберетъ такое лицо. Но заботиться, не будучи лично заинтересованнымъ, объ избраніи лица, способнаго сдѣлать такой выборъ по своимъ соображеніямъ, можетъ только человѣкъ, который съ преданностью и сознаніемъ общественнаго долга относится къ тому, что хорошо само по себѣ т. е. принципу,—а на это способны только люди, имѣющіе право и достойные пользоваться политической властью болѣе непосредственно. Эта обязанность менѣе всѣхъ другихъ общественныхъ функцій, которыя можно возложить на бѣднѣйшихъ членовъ общества, можетъ воодушевить ихъ и внушить имъ желаніе дорожить ею. При исполненіи ея они могутъ руководствоваться только готовностью добросовѣстно исполнить свой долгъ,

въ чемъ бы онъ ни заключался. А если масса избирателей настолько интересуется политическими дѣлами, что дорожитъ даже такимъ слабымъ участіемъ въ нихъ, то вѣроятно, она потребуетъ болѣе широкихъ избирательныхъ правъ.

Во-вторыхъ, если допустить, что избиратель, вслѣдствіе низкаго уровня своего развитія, не способенъ правильно судить о качествахъ, требуемыхъ отъ члена парламента, но способенъ судить о честности и общей пригодности лица, которому онъ могъ бы вмѣсто себя поручить избраніе члена парламента, то я замѣчу, что если онъ готовъ принять на себя подобную оцѣнку и дѣйствительно желаетъ поручить избраніе депутата лицу, внушающему ему довѣріе, то для этого не нужно никакихъ постановленій въ конституціи: ему стоитъ только частнымъ образомъ спросить достойное довѣрія лицо, за какого кандидата онъ считаетъ нужнымъ подать голосъ. Въ этомъ случаѣ результаты двухъ избирательныхъ системъ будутъ совпадать, косвенные выборы будутъ совмѣщать въ себѣ всѣ преимущества прямыхъ. Разница будетъ заключаться въ самомъ избирательномъ процессѣ, въ томъ случаѣ если предположить, что избиратель предпочитаетъ руководствоваться своимъ собственнымъ сужденіемъ въ выборѣ представителя и предоставляетъ другому дѣйствовать вмѣсто себя только потому, что законъ не разрѣшаетъ ему избрать болѣе прямой путь. Но при такомъ настроеніи и если посредствующій избиратель не сочувствуетъ этому ограниченію со стороны закона, а предпочитаетъ сдѣлать прямой выборъ, онъ можетъ достигнуть своей цѣли помимо закона. Для этого ему стоитъ только намѣтить выборщика, сторонника того кандидата, которому онъ оказываетъ предпочтеніе, или человѣка, который дастъ обязательство вотировать за этого кандидата. И это до такой степени неизбѣжно вытекаетъ изъ системы косвеныхъ выборовъ, что, за исключеніемъ страны, гдѣ господствуетъ полный политическій индифферентизмъ, она едвали можетъ дѣйствовать иначе.

Такъ именно и происходятъ на практикѣ выборы президента въ Соединенныхъ Штатахъ. Номинально эти выборы косвенные: большинство населенія не вотируетъ за президента; опо вотируетъ за выборщиковъ, которые избираютъ президента. Но послѣдніе всегда обязуются вотировать за извѣстнаго кандидата; и гражданинъ никогда не вотируетъ за выборщика потому только, что онъ довѣряетъ ему, какъ человѣку; онъ вотируетъ бюлетень Брекенриджа или Линкольна. Надо помнить, что выборщики не избираются для того, чтобы странствовать по странѣ и розыскивать лучшихъ кандидатовъ въ президенты или члены парламента. Если бы дѣло происходило такъ, то можно было бы сказать коечто въ пользу такого порядка; но этого нѣтъ и наврядъ ли будетъ, пока человѣчество не придетъ, подобно Платону, къ убѣжденію, что наиболѣе достоинъ власти тотъ, кто наименѣе ея желаетъ. Выборщикамъ предстоитъ избирать одного изъ тѣхъ, кто самъ выставилъ свою кандидатуру: избирателямъ извѣстно уже, кто эти кандидаты. Если въ странѣ есть какая-нибудь политическая жизнь, то всѣ выборщики сколько-нибудь

заинтересованные выборами, уже рѣшили, какимъ изъ этихъ кандидатовъ они отдаютъ предпочтеніе, а затѣмъ при подачѣ голосовъ руководствуются только этимъ соображеніемъ. Сторонники каждаго кандидата имѣютъ уже готовый списокъ выборщиковъ, обязавшихся вотировать за него, и избирателю предстоитъ рѣшить на практикѣ только вопросъ, который изъ этихъ списковъ онъ хочетъ поддерживать.

Косвенная избирательная система примѣнима особенно въ тѣхъ случаяхъ, когда выборщики избираются не только для избранія членовъ парламента, но и для выполненія другихъ важныхъ обязанностей. Тогда они перестаютъ быть простыми делегатами для подачи голосовъ по одному вопросу. Примѣръ такого соединенія разныхъ обязанностей въ одномъ лицѣ представляетъ намъ другое американское учрежденіе,—Сенатъ Соединенныхъ Штатовъ. Полагаютъ, что это собраніе, такъ сказать, Верхняя Палата конгресса, представляетъ не народъ непосредственно, но Штаты, и задача его — быть стражемъ тѣхъ изъ ихъ верховныхъ правъ, отъ которыхъ они не отказались. Такъ какъ внутренняя автономія каждаго Штата, по самому существу совершенно равноправной федераціи, одинаково неприкосновенна, каковы бы ни были размѣры и значеніе Штата, то каждый изъ нихъ посылаетъ въ Сенатъ одинаковое число членовъ (двухъ),—будетъ ли это маленькій Делаваръ или «Штатъ-Имперія» Нью-Іоркъ. Эти члены избираются не населеніемъ, но Законодательными Собраніями Штатовъ, которыя въ свою очередь избираются населеніемъ каждаго Штата; но такъ какъ обыкновенная дѣятельность законодательнаго собранія,—внутреннее законодательство и контроль надъ исполнительной властью, — падаетъ на эти собранія, то члены ихъ избираются преимущественно для этихъ цѣлей, а не для другихъ. Назначая двухъ лицъ въ качествѣ представителей Штата въ Федеральномъ Сенатѣ, они въ большинствѣ случаевъ руководствуются своими собственными соображеніями и настолько считаются съ общественнымъ мнѣніемъ, насколько это необходимо во всякой демократической странѣ. Такой способъ выборовъ оказался въ высшей степени практичнымъ и конечно самымъ совершеннымъ изъ всѣхъ избирательныхъ способовъ въ Соединенныхъ Штатахъ, такъ какъ въ Сенатъ непремѣнно попадаютъ наиболѣе видные дѣятели изъ людей, выдвинувшихся на общественномъ поприщѣ дѣятельности. Въ виду этого примѣра, нельзя утверждать, что косвенные выборы никогда не могутъ представлять преимуществъ. При извѣстныхъ условіяхъ это—лучшая система, какую только можно придумать. Но эти условія встрѣчаются на практикѣ только въ федеральномъ государствѣ, на подобіе Соединенныхъ Штатовъ, гдѣ выборы могутъ быть довѣрены мѣстнымъ собраніямъ, рѣшающимъ кромѣ того очень важные вопросы. Въ Англіи единственныя собранія съ аналогичнымъ характеромъ, это муниципалитеты или другія собранія, которыя созданы или могутъ быть созданы для подобныхъ мѣстныхъ цѣлей. Однако не многіе признали бы прогрессомъ, если бы депутаты отъ лондонскаго Сити избирались альдерманами и муниципальнымъ совѣтомъ, а депутаты отъ мѣстечка Мэрильба — при-

ходскими собраніями открыто, какъ это теперь подразумѣвается. Если эти собранія, даже какъ чисто-мѣстные органы, были бы гораздо удовлетворительнѣе, то и въ такомъ случаѣ, качества, дѣлающія ихъ пригодными для ограниченныхъ и спеціальныхъ функцій муниципальнаго и приходскаго благоустройства, еще не могли бы служить обезпеченіемъ, что они будутъ правильно судить о сравнительныхъ достоинствахъ кандидатовъ въ члены парламента. Они вѣроятно исполняли бы эту обязанность нисколько не лучше, чѣмъ справляются съ нею избиратели при прямыхъ выборахъ. Съ другой стороны если бы при выборахъ въ приходскіе и муниципальные совѣтники руководствовались ихъ способностью избирать депутатовъ, то неизбѣжно пришлось бы устранить многихъ изъ самыхъ пригодныхъ для этой болѣе ограниченной функціи, за исключеніемъ того случая, когда необходимость заставляетъ избирать лицъ, солидарныхъ въ вопросахъ общей политики съ ихъ избирателями. Уже чисто-косвенное вліяніе муниципальныхъ совѣтовъ въ значительной степени отклонило муниципальные выборы отъ намѣченной цѣли, превративъ ихъ въ арену для партійной политики. Еслибы въ обязанности бухгалтера или управляющаго входило избирать врача для своего хозяина, то послѣдній вѣроятно не имѣлъ бы лучшаго врача, чѣмъ еслибы онъ его самъ избиралъ, но въ то же время онъ былъ бы ограниченъ въ свободномъ выборѣ управляющаго или бухгалтера, которымъ онъ безъ особенно большой опасности для своего здоровья могъ бы довѣрить и остальныя обязанности.

Такимъ образомъ всѣ выгоды косвенныхъ выборовъ могутъ быть достигнуты и при прямыхъ. Что же касается до ожидаемыхъ выгодъ, недостижимыхъ при прямомъ выборѣ, то онѣ столько же достижимы и при косвенномъ. Между тѣмъ послѣдніе имѣютъ много невыгодныхъ сторонъ, свойственныхъ имъ однимъ. Уже обстоятельство, что они являются придаточнымъ и лишнимъ колесомъ въ механизмѣ, составляетъ очень существенное возраженіе. Ихъ рѣшительная непригодность служить средствомъ для развитія общественнаго духа и политическаго смысла нами уже выяснена. Еслибы они дѣйствовали вполнѣ цѣлесообразно, т. е. еслибы избиратели дѣйствительно предоставили выборщикамъ свободу въ выборѣ депутата, то они ослабляли бы солидарность между избирателями и депутатами и чувство отвѣтственности послѣдняго предъ избирателями. Кромѣ того, сравнительная малочисленность лицъ, избирающихъ члена парламента, значительно облегчило бы возможность интригъ и всякаго рода подкуповъ. Новые выборы напоминали бы въ этомъ отношеніи порядки, господствующіе въ теперешнихъ мѣстечкахъ. Достаточно было бы кандидату заручиться содѣйствіемъ небольшаго числа лицъ, чтобы быть увѣреннымъ въ своемъ избраніи. Если же намъ возразятъ, что выборщики будутъ отвѣтственны предъ избирателями, то мы отвѣтимъ, что, не исполняя постоянной функціи, не занимая общественнаго положенія, они ничѣмъ не рискуютъ или рискуютъ развѣ тѣмъ, о чемъ они меньше всего заботятся, т. е. не быть вторично избранными. Главнымъ средствомъ противо-

дѣйствія оставались бы наказанія за подкупъ; но недостаточность этого средства въ небольшихъ избирательныхъ округахъ засвидѣтельствована всемірнымъ опытомъ. Зло было бы прямо пропорціонально степени благоусмотрѣнія, предоставленнаго выборщикамъ. Не рѣшатся они воспользоваться своимъ голосомъ для удовлетворенія личныхъ интересовъ только въ томъ случаѣ, когда они будутъ избираться въ качествѣ простыхъ уполномоченныхъ съ формальнымъ обязательствомъ передать, такъ сказать, въ неизмѣнномъ видѣ волю своихъ довѣрителей въ избирательныя собранія. Какъ только косвенная система выборовъ начнетъ дѣйствовать, ея дѣйствіе окажется вреднымъ. И это правило оправдывается всюду, гдѣ бы она ни была введена и гдѣ нѣтъ такихъ условій, какія мы встрѣчаемъ въ Соединенныхъ Штатахъ при выборѣ сенаторовъ.

Насколько рѣчь идетъ объ Англіи, совершенно безполезно дольше настаивать на этомъ вопросѣ и доказывать несостоятельность системы, которая не имѣетъ нормы въ національныхъ традиціяхъ. Скорѣе слѣдуетъ оправдаться, что я такъ много говорилъ объ избирательной системѣ, которая вѣроятно не найдетъ у насъ ни одного сторонника. Но комбинація, удовлетворяющая на первый взглядъ и имѣющая въ исторіи столько прецедентовъ, можетъ при общемъ хаосѣ политическихъ мнѣній снова всплыть на поверхность и смущать нѣкоторые умы. Поэтому, если даже принять во вниманіе только англійскихъ читателей, нельзя было ее обойти совершеннымъ молчаніемъ.

ГЛАВА X.

О способѣ голосованія.

Должна ли подача голосовъ быть открытою или тайною,—вотъ самый существенный вопросъ при разсмотрѣніи различныхъ способовъ голосованія; имъ мы теперь и займемся.

Было бы большой ошибкой ограничиваться сентиментальными фразами о недостаткѣ мужества и желаніи скрыть свое мнѣніе. Тайна во многихъ случаяхъ, можетъ быть, даже предписывается обстоятельствами; ограждать себя честными средствами противъ того или другого общественнаго зла—еще не значитъ проявлять малодушіе. Нельзя также утверждать, что невозможны случаи, когда закрытая баллотировка заслуживаетъ предпочтенія передъ открытой. Но я долженъ замѣтить, что въ политическихъ вопросахъ эти случаи составляютъ исключеніе, а не правило.

Мы имѣемъ тутъ дѣло съ однимъ изъ тѣхъ многочисленныхъ случаевъ, когда, какъ я уже замѣтилъ, *духъ* установленія и впечатлѣніе, производимое имъ на гражданина, составляютъ одну изъ самыхъ существенныхъ сторонъ вопроса. По духу закрытой баллотировки — какъ ее вѣроятно понимаетъ избиратель—право голоса ему дается ради него самого, ради

его личной пользы и выгоды, а не возлагается на него какъ общественный долгъ. Если подача голоса дѣйствительно составляла бы обязанность, если общество было бы судьею въ этомъ дѣлѣ, оно имѣло бы полное право знать, за кого избиратель подаетъ голосъ. Такое ложное и вредное понятіе могутъ составить себѣ народныя массы, потому что его придерживалось большинство лицъ, которыя за послѣдніе годы выступали видными защитниками закрытой баллотировки.

Ее не такъ понимали первые ея провозвѣстники, но вліяніе какого-нибудь ученія сказывается явственнѣе не на творцахъ его, а на тѣхъ, кто на немъ воспитанъ. Брайтъ и его школа считаютъ необходимымъ утверждать, что избирательное право составляетъ дѣйствительно право, а не обязанность. Но одна эта идея, укоренившись въ обществѣ, можетъ причинить съ нравственной точки зрѣнія такое зло, которое перевѣситъ всѣ хорошія стороны закрытой баллотировки, даже хотя бы мы ее и ставили очень высоко. Какъ ни формулировать или ни понимать идею права, — никто не можетъ имѣть право властвовать надъ другими: подобная власть налагаетъ на человѣка нравственную обязанность въ самомъ широкомъ значеніи этого слова. Но исполнять политическія функціи, въ качествѣ избирателя или представителя, означаетъ уже власть надъ другими.

Люди, утверждающіе, что подача голоса не обязанность, а право, едва ли сознаютъ тѣ послѣдствія, къ какимъ приводитъ ихъ доктрина. Если подача голоса есть право, если оно дается избирателю ради него самого, на какомъ же основаніи мы можемъ порицать его, если онъ продаетъ свой голосъ или предлагаетъ его тому, кому онъ хочетъ угодить по своекорыстнымъ соображеніямъ? Никто не требуетъ отъ человѣка, чтобы онъ пользовался своимъ домомъ, своимъ доходомъ и вообще всѣмъ, на что онъ имѣетъ дѣйствительное право исключительно для общественнаго блага. Человѣкъ конечно долженъ имѣть право голоса, между прочимъ, для того, чтобы защищать самого себя, но только противъ такого обращенія, противъ котораго онъ долженъ въ равной мѣрѣ насколько это зависитъ отъ его голоса, защищать всякаго изъ своихъ согражданъ.

Тутъ полной свободы быть не можетъ: при подачѣ голоса избиратель можетъ столько же руководствоваться своими личными желаніями, сколько присяжный, когда онъ произноситъ приговоръ. Это—обязанность въ самомъ строгомъ значеніи слова; избиратель обязанъ подавать свой голосъ согласно лучшему и самому добросовѣстному представленію объ общественномъ благѣ. Кто представляетъ себѣ это дѣло иначе, тотъ не заслуживаетъ права голоса; оно будетъ развращать, но не возвышать его. Вмѣсто того, чтобы воодушевить его чувствомъ патріотизма и сознаніемъ общественнаго долга, оно вызоветъ и разовьетъ въ немъ склонность пользоваться общественной обязанностью для своего личнаго интереса, удовольствія или каприза; это собственно тѣ же чувства и взгляды, въ меньшемъ масштабѣ, какими руководствуется деспотъ и притѣснитель.

Обыкновенный гражданинъ, занимающій какое-нибудь общественное

положеніе, или исполняющій общественную должность, увѣренъ, что онъ думаетъ и чувствуетъ относительно возложенныхъ на него обязанностей въ точности то, что думаетъ и чувствуетъ общество, возлагающее ихъ на него. Онъ можетъ не удовлетворить среднему уровню этихъ требованій, но въ общемъ не возвысится надъ нимъ. Между тѣмъ на тайную подачу голосовъ избиратель будетъ смотрѣть такъ, какъ будто онъ не обязанъ при подачѣ своего голоса считаться съ тѣми, кому не разрѣшено знать, за кого избиратель его подаетъ, и какъ будто онъ имѣетъ право распоряжаться имъ по своему усмотрѣнію. Это—главная причина, затрудняющая примѣненіе закрытой баллотировки къ парламентскимъ выборамъ, хотя оно и практикуется въ клубахъ и въ частныхъ обществахъ. Членъ какого-нибудь клуба не связанъ никакимъ обязательствомъ считаться съ чужими желаніями и интересами, чего отнюдь нельзя сказать объ избирателѣ. Своимъ голосованіемъ первый заявляетъ только, что онъ желаетъ или не желаетъ имѣть болѣе или менѣе тѣсное общеніе съ даннымъ лицомъ. Это, по общераспространенному мнѣнію,—дѣло его желанія и расположенія, и если онъ можетъ рѣшить вопросъ, не рискуя вызвать неудовольствіе, то тѣмъ лучше для всѣхъ, въ томъ числѣ и для забаллотированнаго лица. Другая болѣе второстепенная причина, допускающая закрытую баллотировку въ этомъ случаѣ, заключается въ томъ, что она не обязываетъ непремѣнно лгать. Заинтересованныя лица принадлежатъ къ одному и тому же классу или занимаютъ одинаковое общественное положеніе, и съ ихъ стороны было бы неудобно освѣдомляться другъ у друга, за кого они подавали голоса. Совершенно другое приходится сказать о парламентскихъ выборахъ, пока не существуютъ общественныя условія, заставляющія желать закрытой баллотировки, пока одно лицо стоитъ настолько выше другого, что считаетъ себя въ правѣ предписывать ему, за кого подавать голосъ. И пока все будетъ оставаться попрежнему, молчаніе или уклоненіе отъ подачи голоса будутъ считаться доказательствомъ, что голосъ не былъ поданъ въ желательномъ смыслѣ.

При всякихъ политическихъ выборахъ, даже при всеобщей подачѣ голосовъ (не говоря уже объ ограниченной подачѣ голосовъ), избиратель долженъ считать своимъ безусловнымъ нравственнымъ долгомъ руководствоваться общественными интересами, но не своею личною выгодою и подавать свой голосъ по совѣсти, какъ будто онъ единственный избиратель и выборы зависятъ исключительно отъ него. Предположивъ это, мы прежде всего должны допустить выводъ, что голосованіе, какъ всякая другая общественная обязанность, должна происходить на глазахъ и подъ контролемъ общества, такъ какъ всякій членъ его не только заинтересованъ въ немъ, но имѣетъ полное основаніе признавать себя обиженнымъ, если оно не совершается честно и добросовѣстно. Понятно, что это предписаніе политической нравственности, какъ и всякое другое, иногда можетъ быть нарушено, надъ нимъ могутъ получить перевѣсъ еще болѣе вѣскія соображенія. Но значеніе его такъ велико, что если оно допускаетъ отступленія, то лишь въ очень исключительныхъ случаяхъ.

Несомнѣнно, можетъ случиться, что, если мы попытаемся путемъ гласности сдѣлать избирателя отвѣтственнымъ предъ обществомъ за поданный имъ голосъ, то на практикѣ онъ окажется отвѣтственнымъ предъ какой-нибудь вліятельной личностью, интересъ которой еще менѣе совпадаетъ съ общественнымъ интересомъ, чѣмъ будетъ съ нимъ совпадать интересъ самого избирателя, еслибы благодаря закрытой баллотировкѣ онъ былъ совершенно освобожденъ отъ отвѣтственности. Когда въ такомъ положеніи находятся многіе избиратели, то закрытая баллотировка можетъ быть меньшимъ изъ двухъ золъ. Когда избиратели рабы, то можетъ быть допущено все, чтб даетъ имъ возможность сбросить иго. Оправдывается закрытая баллотировка преимущественно въ томъ случаѣ, когда пагубное вліяніе немногихъ лицъ надъ народною массою усиливается. Во время упадка Римской республики тайная подача голосовъ была бы благодѣяніемъ. Олигархія съ каждымъ годомъ становилась богаче и деспотичнѣе, народъ бѣднѣе и зависимѣе, и необходимо было воздвигать могущественныя преграды противъ такого злоупотребленія свободою, которое дѣлаетъ ее орудіемъ въ рукахъ безнравственныхъ и вліятельныхъ людей. Не подлежитъ также сомнѣнію, что тайная подача голосовъ, въ томъ видѣ, въ какомъ она существовала, была благодѣяніемъ для Аѳинъ. Даже въ наиболѣе устойчивой изъ всѣхъ греческихъ республикъ свобода могла быть временно уничтожена недобросовѣстно-подобраннымъ народнымъ голосованіемъ. Хотя аѳинскій избиратель былъ настолько независимъ, что на него нельзя было дѣйствовать открытымъ принужденіемъ, однако онъ могъ быть подкупленъ или запуганъ беззаконными угрозами какого-нибудь кружка лицъ, которыя были нерѣдкимъ явленіемъ даже въ Аѳинахъ среди знатной и богатой молодежи. Въ подобныхъ случаяхъ тайная подача голосовъ была цѣннымъ орудіемъ порядка и привела къ той свободѣ, которой Аѳины славились среди другихъ государствъ древности.

Но въ болѣе передовыхъ государствахъ современной Европы, и въ особенности въ Англіи, насиліе надъ избирателями постепенно исчезаетъ. Въ настоящее время можно меньше опасаться постороннихъ вліяній, какимъ подвергается избиратель, чѣмъ его личныхъ и классовыхъ своекорыстныхъ интересовъ и чувствъ. Ограждать его отъ чужого вліянія цѣною устраненія всякихъ преградъ, стѣсняющихъ его своекорыстныя стремленія,—значило бы промѣнять меньшее и ослабѣвающее зло на бо́льшее и возрастающее. По этому пункту я уже высказался въ брошюрѣ о парламентской реформѣ, и такъ какъ я не умѣю лучше выразить своей мысли, то позволю себѣ дословно воспроизвести соотвѣтственное мѣсто.

«Тридцать лѣтъ тому назадъ дѣйствительно при выборахъ членовъ парламента главнымъ зломъ, противъ котораго приходилось бороться и которое могло бы быть ослаблено тайной подачей голосовъ, было еще принудительное вліяніе со стороны лэндлордовъ и хозяевъ. Въ настоящее время я считаю гораздо большимъ зломъ эгоизмъ и своекорыстныя побужденія самого избирателя. Я убѣжденъ, что теперь нечестный и

недобросовѣстный голосъ подается гораздо чаще изъ личнаго или классоваго интереса избирателя, или по какому-нибудь недостойному побужденію, чѣмъ изъ опасенія подвергнуться притѣсненіямъ со стороны вліятельныхъ лицъ, и тайная подача голосовъ будетъ поощрять избирателя подчиняться этимъ вліяніямъ, лишая его всякаго чувства стыда или отвѣтственности.

«Сравнительно еще недавно правительственная власть сосредоточивалась въ рукахъ высшихъ и богатыхъ классовъ. Ихъ господство было преобладающимъ зломъ. Привычка подавать голоса по приказанію хозяина или землевладѣльца до такой степени укоренилась въ обществѣ, что только сильный подъемъ народнаго духа, какой вызывается справедливымъ дѣломъ, могъ до извѣстной степени поколебать ее. Поэтому каждый голосъ, поданный противъ подобныхъ вліяній, былъ бы общимъ голосомъ честнаго гражданина и патріота. Но какіе бы мотивы его не диктовали, онъ почти всегда является хорошимъ голосомъ, потому что направляется противъ чудовищнаго зла, — преобладающаго вліянія олигархіи. Еслибы въ то время избиратель могъ вполнѣ безопасно пользоваться своимъ правомъ голоса, хотя бы даже не вполнѣ честно и сознательно, то и это былъ бы большой шагъ впередъ, ибо это подорвало бы господство власти, которая создала и поддерживала все, что было плохого въ учрежденіяхъ и въ администраціи, т. е. власти лэндлордовъ и торговцевъ.

«Тайная подача голосовъ не была принята; но жизнь дѣлала и продолжаетъ еще до извѣстной степени дѣлать свое дѣло. Какъ въ политическомъ, такъ и соціальномъ отношеніи положеніе страны съ этой точки зрѣнія значительно измѣнилось и съ каждымъ днемъ все болѣе измѣняется. Высшіе классы уже не единственные хозяева страны. Надо быть слѣпымъ и не видѣть знаменій времени, чтобы полагать, что средніе классы все еще находятся въ зависимости отъ высшихъ, а рабочіе классы отъ высшихъ и среднихъ, какъ это было четверть вѣка тому назадъ».

«Событія послѣднихъ двадцати пяти лѣтъ не только научили каждый классъ сознать свою коллективную силу, но поставили низшіе классы въ такое положеніе, что они могутъ смѣлѣе держать себя по отношенію къ высшимъ. Въ большинствѣ случаевъ голосъ избирателя, солидаренъ ли онъ или не солидаренъ съ желаніями лицъ, отъ которыхъ зависитъ этотъ избиратель, будетъ не результатомъ принудительныхъ мѣръ, которыхъ высшіе классы уже не имѣютъ въ своемъ распоряженіи, но выраженіемъ его личныхъ и политическихъ симпатій. Самые недостатки современной избирательной системы служатъ тому доказательствомъ. Возможность подкупа, на который такъ жалуются, и самое распространеніе этой язвы тамъ, гдѣ ея прежде не было,—свидѣтельствуютъ о томъ, что мѣстныя вліянія ослабѣли, и что избиратели въ подачѣ голосовъ руководствуются уже собственными соображеніями, а не желаніями другихъ лицъ. Несомнѣнно, въ нѣкоторыхъ графствахъ и въ небольшихъ мѣстеч-

кахъ избиратели еще не вполнѣ отрѣшились отъ рабской зависимости; но духъ времени противъ нея, и сила событій постоянно ее ослабляетъ. Хорошій арендаторъ теперь сознаетъ, что если онъ дорожитъ своимъ землевладѣльцемъ, то и послѣдній дорожитъ имъ; если счастье улыбается купцу, то онъ можетъ позволить себѣ роскошь чувствовать себя независимымъ отъ всякаго покупателя. Съ каждыми выборами, голосованія все болѣе становятся выраженіемъ мнѣній самихъ избирателей. Въ настоящее время ихъ умственное развитіе имѣетъ больше значенія, чѣмъ ихъ личное положеніе. Они уже не пассивныя орудія чужой воли, но простое средство передачи власти въ руки властвующей олигархіи. Избиратели сами становятся олигархіей.

«По мѣрѣ того, какъ голосованіе опредѣляется все болѣе собственной волей избирателя, а не волей вліятельнаго лица, положеніе избирателя начинаетъ походить на положеніе члена парламента, и гласность становится все болѣе необходимой. Пока часть общества не имѣетъ представительства, до тѣхъ поръ аргументъ чартистовъ противъ тайной подачи голосовъ, въ связи съ ограниченнымъ избирательнымъ правомъ, неотразимъ. Современные избиратели и большинство тѣхъ, кто благодаря какойнибудь избирательной реформѣ попадаетъ въ ихъ число, принадлежатъ къ среднему классу и имѣютъ иные классовые интересы, чѣмъ рабочіе, землевладѣльцы или крупные предприниматели. Еслибы избирательное право было распространено на искусныхъ рабочихъ, то даже и они имѣли бы, или могли имѣть другіе классовые интересы, чѣмъ неискусные рабочіе. Допустимъ, что право голоса было бы распространено на все населеніе мужского пола и то, что раньше невѣрпо звалось всеобщимъ голосованіемъ, а теперь извѣстно подъ глупымъ названіемъ мужского избирательнаго права, получило бы силу закона, классовые интересы избирателей-мужчинъ были бы другіе, чѣмъ интересы женщинъ. Допустимъ, что законодательное собраніе занялось бы вопросомъ, спеціально касающимся женщинъ; напр.: могутъ ли быть женщины допущены къ ученымъ степенямъ; или не должны ли легкія наказанія, налагаемыя на мужей, которые чуть ли не ежедневно истязаютъ своихъ женъ до полусмерти, быть замѣнены болѣе суровыми; или допустимъ, что въ англійскомъ парламентѣ предложено было бы то, что въ Сѣверной Америкѣ принимаютъ одни штаты за другими не простымъ закономъ но спеціальной статьей въ своихъ пересмотрѣнныхъ конституціяхъ,—именно что замужнія женщины должны пользоваться правомъ собственности на свое имущество. Развѣ жены или дочери не въ правѣ знать, вотируютъ ли ихъ мужья или отцы противъ кандидата, поддерживающаго эти предложенія?

«Конечно намъ возразятъ, что эти доводы пріобрѣтаютъ силу именно вслѣдствіе избирательнаго права; что если мнѣніе неизбирателей можетъ заставить избирателя голосовать честнѣе или благоразумнѣе, чѣмъ онъ голосуетъ, руководствуясь своими личными соображеніями, то значитъ они болѣе его способны быть избирателями и слѣдовательно должны получить право голоса; что тотъ, кто можетъ вліять на избирателей, самъ

способенъ быть избирателемъ; что тѣ, предъ кѣмъ избиратели должны быть отвѣтственны, сами должны быть избирателями и въ качествѣ таковыхъ, должны быть обезпечены тайной подачей голосовъ, противъ незаконнаго давленія вліятельныхъ лицъ и классовъ, предъ которыми они не должны быть отвѣтственны.

«Этотъ аргументъ не лишенъ значенія, и я когда-то его считалъ вполнѣ убѣдительнымъ. Теперь онъ на мой взглядъ не выдерживаетъ критики. Если кто способенъ вліять на избирателей, то это еще не значитъ, что онъ самъ способенъ быть избирателемъ. Послѣдніе гораздо вліятельнѣе первыхъ и тѣмъ, которые созрѣли для исполненія низшей политической функціи, еще нельзя безъ вреда для общества довѣрять высшую. Мнѣнія и желанія самаго бѣднаго и неразвитаго класса рабочихъ могутъ оказывать, между прочими факторами, полезное вліяніе на взгляды избирателей, или членовъ законодательнаго собранія. Тѣмъ не менѣе было бы весьма опасно предоставлять имъ преобладающее вліяніе, дозволивъ имъ, при настоящемъ состояніи ихъ нравственнаго и умственнаго развитія, пользоваться во всей полнотѣ ихъ избирательнымъ правомъ. Это косвенное вліяніе лицъ, не имѣющихъ права голоса, на избирателей, постепенно усиливаясь, можетъ облегчить всякое новое расширеніе избирательнаго права и является средствомъ мирнаго осуществленія всеобщей подачи голосовъ, когда наступитъ для этого время. Но есть еще другое болѣе вѣское соображеніе, котораго никогда не слѣдуетъ упускать изъ виду въ политическихъ вопросахъ. Мнѣніе, будто гласность и сознаніе отвѣтственности предъ общественнымъ мнѣніемъ ни къ чему не ведутъ, пока общество неспособно составлять себѣ вѣрныя сужденія, ни на чемъ не основано. Полагать, что общественное мнѣніе только тогда полезно, когда ему удастся все подчинить себѣ, значитъ имѣть о немъ очень поверхностное представленіе. Находиться на глазахъ у другихъ, быть вынужденнымъ защищаться—особенно полезно лицамъ, вступающимъ въ оппозицію съ чужимъ мнѣніемъ, потому что это обязываетъ ихъ къ лучшему обоснованію своего собственнаго мнѣнія. Ничто такъ не укрѣпляетъ характера, какъ борьба съ внѣшнимъ давленіемъ. Никто не станетъ дѣлать, если только онъ не дѣйствуетъ подъ вліяніемъ страсти, того, за что онъ можетъ навлечь на себя рѣзкое порицаніе. Это мыслимо только въ томъ случаѣ, если у него есть заранѣе обдуманное твердое рѣшеніе на этотъ счетъ; это свойственно осмотрительнымъ и разсудительнымъ людямъ и по большей части, если только мы не имѣемъ дѣло съ исключительно дурной натурой, свидѣтельствуетъ объ искреннихъ и сильныхъ убѣжденіяхъ. Даже простая необходимость отдавать себѣ отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ составляетъ сильный побудительный мотивъ вести себя такъ, чтобы по крайней мѣрѣ соблюдено было внѣшнее приличіе. Если кто-нибудь предполагаетъ, что простая обязанность соблюдать приличіе не служитъ достаточно сильнымъ препятствіемъ для злоупотребленія властью, то это потому, что онъ никогда не обращалъ должнаго вниманія на дѣйствія тѣхъ, кто не чувствуетъ никакой надобности въ

соблюденіи этихъ приличій. Гласность неоцѣнима даже тогда, когда она только сдерживаетъ поступки, которыхъ нельзя сколько-нибудь оправдать, и побуждаетъ къ осмотрительности, обязывая человѣка предварительно обдумать свои поступки и свои слова въ томъ случаѣ, когда онъ призванъ дать другимъ въ нихъ отчетъ.

«Но, возразятъ намъ,—если не теперь, то, по крайней мѣрѣ, впослѣдствіи, когда всѣ будутъ пользоваться правомъ голоса и когда всѣ мужчины и женщины будутъ допускаться къ голосованію въ силу своего права способности, *тогда* уже не будетъ болѣе основанія опасаться классоваго законодательства. Тогда избиратели, олицетворяя націю, не будутъ уже имѣть никакихъ отдѣльныхъ интересовъ, и если даже нѣкоторые избиратели и будутъ еще придерживаться личныхъ и классовыхъ мотивовъ, то никакъ не большинство. Тогда не будетъ уже избирателей, по отношенію къ которымъ избиратели должны считать себя отвѣтственными, и тайная подача голосовъ, устраняющая только вредныя вліянія, дастъ одни только благотворные результаты.

«Даже и съ этимъ я не согласенъ. Я не могу допустить, чтобы даже когда народъ сдѣлается достойнымъ и добьется всеобщей подачи голосовъ, закрытая баллотировка была бы желательна. Во-первыхъ, при подобныхъ условіяхъ въ ней не можетъ представляться надобности. Представимъ себѣ только положеніе вещей, какое создаетъ такая гипотеза: народъ, повсемѣстно образованный, и въ немъ каждый взрослый человѣкъ имѣетъ право голоса. Если даже теперь, когда незначительная часть—избиратели, и большинство населенія мало образованно, общественное мнѣніе уже является господствующей силой въ послѣдней инстанціи, то совершенно немыслимо предполагать, что землевладѣльцы и богатые люди могутъ пріобрѣсти надъ обществомъ, члены котораго всѣ грамотны и имѣютъ право голоса, вопреки желанію послѣднихъ, такую власть, которой трудно было бы сопротивляться. Хотя охраненіе тайны было бы въ такомъ случаѣ безполезно, общественный контроль былъ бы столь же необходимъ, какъ и всегда. Совершенно невѣрно смотрятъ на человѣческую природу тѣ, кто воображаетъ, что человѣку достаточно быть членомъ общества и не находиться въ явномъ противорѣчіи съ его интересомъ, чтобы добросовѣстно исполнять общественныя обязанности безъ всякаго поощренія или обузданія, обусловливаемыхъ мнѣніемъ его ближнихъ. Прикосновенности человѣка къ общественнымъ интересамъ, даже когда частный интересъ его не отвлекаетъ въ противоположную сторону, не можетъ оказаться достаточнымъ, чтобы заставить его выполнить свою обязанность по отношенію къ обществу безъ какого-нибудь другого внѣшняго побужденія. Нельзя также допустить, что еслибы всѣ обладали правомъ голоса, то они подавали бы его съ такой же добросовѣстностью тайно, какъ и открыто. Останавливаясь на предположеніи, что избиратели, составляя все общество, не могутъ быть заинтересованы въ томъ, чтобы вотировать противъ его интересовъ, мы убѣдимся, что

оно не заключаетъ въ себѣ особенно глубокаго смысла. Хотя общество, какъ цѣлое, не должно имѣть другого интереса, кромѣ коллективнаго, однако каждый индивидъ въ отдѣльности можетъ имѣть и собственный. Интересъ человѣка заключается въ томъ, въ чемъ онъ привыкъ его видѣть свою пользу. У каждаго столько различныхъ интересовъ, сколько различныхъ чувствъ, симпатій или антипатій, эгоистическихъ или безкорыстныхъ. Нельзя сказать, чтобы каждое изъ послѣднихъ въ отдѣльности составляло его «интересъ»: онъ хорошій человѣкъ или дурной, смотря по тому, отдаетъ ли онъ предпочтеніе той или другой группѣ своихъ интересовъ. Человѣкъ, проявляющій у себя дома тираническія замашки, склоненъ симпатизировать всякой тираніи (когда она не примѣняется къ нему лично) и почти навѣрно не будетъ содѣйствовать сопротивленію тираніи. Завистливый человѣкъ будетъ голосовать противъ Аристида, потому что его называютъ справедливымъ. Эгоистическій человѣкъ будетъ отдавать предпочтеніе самой ничтожной личной выгодѣ предъ той долей пользы, какую его страна извлекаетъ изъ хорошаго закона, потому что онъ привыкъ считаться только съ своими интересами. Значительное число избирателей руководствуется одновременно и частными интересами, и общественными, но только послѣдніе избиратель любитъ выставлять на показъ. Лучшую свою сторону люди любятъ выставлять даже передъ тѣми, кто не лучше ихъ самихъ. Люди будутъ голосовать безчестно и низко (изъ корыстныхъ соображеній, злобы, мести, личнаго соперничества, даже изъ классовыхъ или сектантскихъ интересовъ и предубѣжденій) гораздо охотнѣе, если подача голосовъ совершается тайно. Бываютъ случаи (число ихъ можетъ увеличиться), когда почти единственная узда для большинства плутовъ заключается въ ихъ невольномъ уваженіи къ мнѣнію честнаго меньшинства. Все это благотворное вліяніе будетъ утрачено при тайной подачѣ голосовъ даже если предположить наиболѣе благопріятныя условія. Поэтому, чтобы принятіе ея было желательнымъ, требуются обстоятельства болѣе крайнія, чѣмъ какія могутъ представиться въ настоящее время (а обстоятельства эти съ каждымъ днемъ становятся все менѣе и менѣе возможными)».

О другихъ спорныхъ вопросахъ, связанныхъ съ способомъ голосованія, намъ не придется такъ много распространяться. Система личнаго представительства, организованная по плану Гэра, вызываетъ надобность въ избирательныхъ бюллетеняхъ. Но мнѣ представляется безусловно необходимымъ, чтобы избиратель скрѣплялъ бюллетень подписью въ какомъ-нибудь публичномъ избирательномъ собраніи, или, если такого собранія не имѣется на мѣстѣ, то въ какомъ-нибудь общедоступномъ присутственномъ мѣстѣ, и притомъ въ присутствіи отвѣтственнаго чиновника. Очень прискорбнымъ представляется мнѣ предположеніе, чтобы избирателямъ дозволено было наполнять избирательные бюллетени у себя дома и пересылать ихъ по почтѣ, или отдавать ихъ чиновнику. Выборы совершались бы подъ давленіемъ всѣхъ неблагопріятныхъ вліяній и безъ содѣй-

ствія благопріятныхъ. Человѣкъ, подкупающій избирателя, могъ бы подъ покровомъ тайны лично удостовѣриться въ осуществленіи своей сдѣлки, а человѣкъ, устращающій избирателя, удостовѣрился бы въ осуществленіи насильственно навязанныхъ имъ требованій. Между тѣмъ благодѣтельный противовѣсъ присутствія тѣхъ, которые знаютъ истинныя чувства избирателя, и ободряющее дѣйствіе симпатіи людей одной съ нимъ партіи или одинаковыхъ убѣжденій, были бы устранены *).

Число избирательныхъ пунктовъ должно быть настолько значительно, чтобы разстояніе не могло стѣснять избирателя и уплата путевыхъ издержекъ кандидатомъ ни въ какомъ случаѣ не должна быть терпима. Люди слабые, и то только на основаніи медицинскаго свидѣтельства, имѣютъ право на даровой проѣздъ за счетъ государства, или данной мѣстности. Помѣщеніе, должностной персоналъ и все что необхидимо для выборовъ оплачивается государствомъ. Отъ кандидата не только не слѣдуетъ требовать большихъ издержекъ по выборамъ, но надо по возможности ограничить его издержки. По мнѣнію Гэра, съ каждаго, кто записывается въ избирательные списки, должна взиматься сумма въ 50 ф. ст., чтобы устранить кандидатуру лицъ, не имѣющимъ никакихъ шансовъ на успѣхъ, и никакого серьезнаго намѣренія добиться его, но выступающимъ кандидатами только по легкомыслію и изъ желанія сдѣлаться извѣстными или

*) «Это средство рекомендовалось, какъ для сбереженія расходовъ, такъ и для полученія голосовъ многихъ избирателей, которые при другихъ условіяхъ воздержались бы отъ голосованія и которые считаются въ глазахъ сторонниковъ предложенія особенно желательнымъ классомъ избиратолей. Предложеніе это примѣнено при выборахъ попечителей о бѣдныхъ, и на его успѣхъ ссылаются, какъ на прецедентъ, которымъ можно воспользоваться при болѣе важныхъ парламентскихъ выборахъ. Но такіе случаи представляются мнѣ совершенно различными въ смыслѣ благотворнаго вліянія этого средства на тѣ или другіе выборы. При мѣстныхъ выборахъ для какой-нибудь спеціальной административной функціи, состоящей преимущественно въ расходованіи общественныхъ суммъ, необходимо предупреждать сосредоточеніе выборовъ исключительно въ рукахъ тѣхъ лицъ, которые этого добиваются. Такъ какъ общественный интересъ въ данномъ случаѣ весьма ограниченъ и часто ничтоженъ, то желаніе заниматься этимъ дѣломъ встрѣчается преимущественно у людей, разсчитывающихъ воспользоваться своей дѣятельностью для удовлетворенія личныхъ интересовъ. Было бы желательно облегчить, насколько это возможно, вмѣшательство другихъ лицъ, хотя бы только для того, чтобы положить нѣкоторый предѣлъ вліянію этихъ частныхъ интересовъ. Но когда рѣчь идетъ объ общегосударственныхъ вопросахъ, которыми каждый долженъ интересоваться, если только онъ не занятъ исключительно собою и даже если онъ разумно заботится о себѣ,—гораздо важнѣе устранить отъ голосованія тѣхъ, кто относится индифферентно къ дѣлу, чѣмъ побуждать ихъ голосовать всякими другими средствами, за исключеніемъ средствъ, пробуждающихъ дремлющій ихъ умъ. Если избиратель, такъ мало заботящійся о выборахъ, что для него составляетъ трудъ являться къ мѣсту, гдѣ они происходятъ, будетъ имѣть возможность подавать свой голосъ безъ этого ничтожнаго безпокойства, то онъ подастъ его за перваго встрѣчнаго, который его объ этомъ попроситъ, или будетъ руководствоваться при голосованіи самыми ничтожными и вздорными соображеніями. Человѣкъ, не заботящійся даже о своемъ правѣ голоса, не можетъ интересоваться и самымъ способомъ подачи его; съ нравственной точки зрѣнія онъ не имѣетъ никакого права быть избирателемъ: его голосъ не служитъ выраженіемъ убѣжденія и потому столько же вліяетъ на конечный результатъ, какъ голосъ лица, руководствующагося частными соображеніями и цѣлями. «Мысли о парламентской реформѣ» стр. 39.

отвлечь нѣсколько голосовъ, необходимыхъ для избранія болѣе серьезныхъ кандидатовъ. Одного расхода кандидатъ и его сторонники не могутъ избѣжать и едвали общество согласится покрывать его за всѣхъ, кто этого пожелаетъ. Я говорю о необходимости обращаться къ избирателямъ съ объявленіями, воззваніями, циркулярами и т. д. Еслибъ сумму предположенную Гэромъ дозволено будетъ расходовать на этотъ предметъ, то она окажется достаточной. Помѣшать друзьямъ кандидата тратиться на избирательную агитацію нѣтъ никакихъ средствъ. Но подобные расходы изъ собственнаго кармана кандидата, или всякій другой расходъ, превышающій 50 фунтовъ, долженъ считаться незаконнымъ и повлечь за собой наказанія.

Еслибы было малѣйшее вѣроятіе, что общественное мнѣніе откажется прикрывать ложь, то надо было бы требовать отъ каждаго члена парламента, чтобъ онъ, занимая свое мѣсто, подтверждалъ присягой или честнымъ словомъ, что онъ на свое избраніе не израсходовалъ и не израсдуетъ деньгами или соотвѣтствующими цѣнностями ни прямо, ни косвенно, болѣе 50 фунтовъ; если впослѣдствіи окажется, что его утвержденіе ложно или что онъ нарушилъ свое слово, то онъ подлежитъ наказанію, какъ клятвопреступникъ. Надо полагать, что такое наказаніе, свидѣтельствуя о серьезномъ отношеніи къ дѣлу законодательнаго собранія, настроитъ въ томъ же духѣ и общественное мнѣніе, которое перестанетъ смотрѣть, какъ это было до сихъ поръ, на такое важное преступленіе противъ общества, какъ на пустой проступокъ. Тогда данная клятва или данное слово, безъ сомнѣнія, будутъ строго соблюдаться *). Общественное мнѣніе относится снисходительно къ клятвопреступнику только тогда, когда оно не дорожитъ тѣмъ, что составляетъ предметъ клятвы». Это вполнѣ подтверждается и на вопросѣ о подкупахъ.

Никогда еще политическіе дѣятели не пытались серьезно противодѣйствовать подкупу, потому что они не дорожили тѣмъ, чтобы выборы обходились дешево. Напротивъ, они дорожатъ теперешнимъ положеніемъ, потому что оно является привилегіей для тѣхъ, кто можетъ платить, устра-

*) Многіе изъ свѣдущихъ людей, изучавшія послѣдствія закона о подкупахъ, въ томъ числѣ нѣкоторыя лица, обладавшія большимъ практическимъ опытомъ въ избирательныхъ вопросахъ, высказались (безусловно, или въ смыслѣ крайняго средства) за отобраніе у членовъ парламента подобнаго заявленія и были того мнѣнія, что, если за его нарушеніе установить наказаніе, то оно въ значительной степени будетъ достигать цѣли. Главный коммисаръ Уэкфильдской комиссіи замѣтилъ: «Если всякій видитъ, что законодательное собраніе относится къ вопросу серьезно, то онъ будетъ рѣшенъ... Я вполнѣ увѣренъ, что, еслибы всякое лицо, провинившееся въ подкупѣ, было публично опозорено, то измѣнилось бы и настроеніе общества». Выдающійся членъ этой комиссіи повидимому считалъ неумѣстнымъ наказывать за клятвопреступленіе человѣка «который даетъ не простую утвердительную клятву, а такую, которая содержитъ въ себѣ какое-либо обязательство. Но ему напомнили, что присяга, приносимая свидѣтелемъ на судѣ, принадлежитъ къ клятвамъ послѣдняго рода; и возраженіе, что обѣщаніе свидѣтеля относится къ дѣйствію, которое должно быть выполнено немедленно, между тѣмъ какъ обѣщаніе члена есть обѣщаніе на все будущее время, имѣло бы какое-либо значеніе только тогда, если бы можно было допустить, что

няя массу соперниковъ: эти люди дорожатъ всѣмъ, что ими признается консервативнымъ, какъ бы вредно оно само по себѣ ни было, если только это можетъ сохранить преобладающее положенiе въ парламентѣ за богатыми. Это чувство, глубоко укоренившееся среди нашихъ законодателей обѣихъ политическихъ партiй, составляютъ почти единственный пунктъ, въ которомъ я ихъ считаю дѣйствительно злонамѣренными. Для нихъ почти безразлично, кто будетъ голосовать, лишь бы они чувствовали себя обезпеченными, что голосовать можно только въ пользу лицъ ихъ собственнаго класса. Они знаютъ, что могутъ разсчитывать не только на чувство солидарности, соединяющее членовъ обоихъ классовъ, но также на содѣйствiе выскочекъ-богачей, которые стучатся въ ихъ дверь, и что нечего опасаться самаго враждебнаго отношенiя къ ихъ классовымъ интересамъ и чувствамъ при самой демократической системѣ подачи голосовъ до тѣхъ поръ, пока демократы не могутъ попасть въ парламентъ. Но, даже съ ихъ собственной точки зрѣнiя, это уравновѣшиванiе зла зломъ, вмѣсто сочетанiя добра съ добромъ, составляетъ плохую политику. Задача заключается въ томъ, чтобы поставить лучшихъ членовъ обоихъ классовъ въ такое взаимное положенiе, при которомъ они оставляли бы въ сторонѣ свои классовые интерессы и сообща избрали бы путь, указываемый общимъ интересомъ. Теперь же они даютъ свободно развиваться классовымъ чувствамъ массы въ избирательныхъ собранiяхъ и довольствуются тѣмъ, что дѣйствуютъ чрезъ лицъ, проникнутыхъ классовыми чувствами меньшинства.

Трудно себѣ представить другiя условiя, при которыхъ политическiя установленiя влiяли бы болѣе развращающимъ образомъ на нравственность и приносили бы больше зла своимъ духомъ, — чѣмъ когда отправленiе политическихъ органовъ обусловливаются милостью или покупкою. Люди не расположены платить большихъ суммъ за право исполненiя тяжелой обязанности. У Платона былъ гораздо болѣе правильный взглядъ на условiя хорошаго управленiя, когда онъ утверждалъ, что наиболѣе достойны быть облеченными политической властью тѣ,

---

дающiй присягу можетъ забыть обязательство, принятое имъ на себя или нарушить его по недостатку вниманiя: это все случаи, которые въ данномъ вопросѣ не подлежатъ разсмотрѣнiю. Болѣе существенное затрудненiе составляетъ весьма распространенная форма избирательныхъ издержекъ, именно: подписка съ мѣстной благотворительною цѣлью или на другiя мѣстныя нужды. Было бы слишкомъ строгою мѣрой запрещать, чтобы членъ, избранной данною мѣстностью, не дѣлалъ никакихъ пожертвованiй въ пользу этой мѣстности. Когда подобныя подписки совершаются *bona fide*, то популярность, вызываемая ею, является преимуществомъ, которой повидимому можно лишитъ богатыхъ людей. Но самое главное зло заключается въ томъ фактѣ, что вносимыя такимъ образомъ деньги употребляются на подкупы подъ благовиднымъ названiемъ поддержки интересовъ кандидата. Для устраненiя этого зла слѣдовало бы установить, чтобъ депутатъ, давая клятву, обязался въ томъ, что всѣ суммы, которыя будутъ израсходованы имъ въ данной мѣстности, въ ея интересахъ или въ интересахъ кого-нибудь изъ ея жителей, (за исключенiемъ развѣ его текущихъ домашнихъ расходовъ), будутъ проходить чрезъ руки чиновника и выдаваться для объявленной цѣли контролеромъ, но не самимъ членомъ или его друзьми.

кто лично питаетъ къ ней наибольшее отвращеніе, и что единственный мотивъ, который можетъ заставить лучшихъ людей взять на себя бремя правленія, это опасеніе, что ими будутъ управлять худшіе. Что долженъ подумать избиратель, когда видитъ трехъ или четырехъ джентльменовъ, изъ которыхъ никто до сихъ поръ не отличался расточительностью въ благотворительныхъ дѣлахъ, соперничающими другъ съ другомъ въ расходованіи значительныхъ суммъ, лишь бы получить право украсить свои карточки буквами: *М. Р.* (членъ парламента)? Можно ли повѣрить, что эти расходы производятся въ *его* интересахъ? И если онъ составляетъ себѣ нелестное мнѣніе о мотивахъ, которыми они руководствуются, то какое нравственное обязательство могутъ ему дать эти послѣдніе? Политическіе дѣятели празнаютъ утопіей, чтобы избиратели могли перестать быть продажными, и это будетъ утопіей, пока они сами не постараются быть безупречными въ этомъ отношеніи. Кандидаты даютъ тонъ избирателямъ. Пока членъ парламента въ той или другой формѣ платитъ за свое мѣсто, до тѣхъ поръ всѣ попытки лишить выборы характера торговой сдѣлки будутъ оканчиваться полной неудачей. «Пока самъ кандидатъ и общество смотрятъ на функцію члена парламента не какъ на обязанность, которую надо нести, а какъ на милость, которой слѣдуетъ домогаться, до тѣхъ поръ останутся тщетными всѣ усилія внушить обыкновенному избирателю сознаніе, что выборы составляютъ также обязанность и что онъ не долженъ подавать голоса по какимъ-либо другимъ соображеніямъ, кромѣ соображеній личной пригодности даннаго кандидата». Принципъ, требующій, чтобы не допускались никакіе расходы на выборы со стороны кандидата, предписываетъ и другое правило, повидимому противоположнаго свойства, но въ сущности направленное къ той же цѣли. Мы должны отвергнуть то, что часто предлагалось, какъ средство сдѣлать парламентъ доступнымъ лицамъ всякаго знанія и состоянія, т. е. назначеніе членамъ парламента жалованья. Если, какъ въ нѣкоторыхъ изъ нашихъ колоній, не находится способныхъ людей, которые могли бы себя обременить безвозмездною службою, то вознагражденіе должно быть возмѣщеніемъ расходовъ и убытка за потерянное время, но не жалованіемъ. Увеличеніе числа кандидатовъ составляетъ мнимое преимущество. Какое жалованье ни назначить, оно не можетъ привлечь въ парламентъ тѣхъ, которые серьезно заняты другими болѣе выгодными профессіями. Поэтому занятіе члена парламента превратилось бы въ обыкновенныя занятія, какимъ посвящаютъ себя люди, ищущіе денежныхъ выгодъ. Къ нимъ стали бы стремиться и авантюристы мелкаго калибра; нѣсколько сотъ лицъ, уже попавшихъ въ парламентъ вмѣстѣ съ ихъ конкурентами, въ десять или двадцать разъ болѣе многочисленными, будутъ изъ кожи лѣзть, чтобы пріобрѣсти или удержать голоса избирателей, обѣщая все, честное и безчестное, возможное и невозможное, и соперничая другъ съ другомъ въ потворствѣ самымъ низменнымъ чувствамъ и самымъ невѣжественнымъ

предразсудкамъ наиболѣе грубой части народной массы. Торгъ между Клеономъ и Колбасникомъ у Аристофана могъ бы служить прекрасной каррикатурой на то, что будетъ происходить ежедневно. Подобный порядокъ былъ бы шпанской мухой, постоянно прикладываемой къ самымъ больнымъ мѣстамъ человѣческой природы. Это было бы все равно, что назначить нѣсколько сотъ премій для наиболѣе ловкихъ софистовъ и развратителей своихъ согражданъ. Въ самой деспотической странѣ не могло бы быть столь благопріятной почвы для культивированія гнусныхъ льстецовъ *). Когда въ силу выдающихся качествъ (что иногда можетъ случиться), желательно, чтобы данное лицо, совершенно лишенное самостоятельныхъ средствъ къ существованію, было избрано въ парламентъ, чтобы оказать обществу услуги, которыхъ никто не можетъ ему оказать въ той же степени, то для этого существуетъ подписка; онъ могъ бы жить, пока засѣдаетъ въ парламентѣ на счетъ своихъ избирателей. Противъ такого способа ничего нельзя возразить, потому что подобная честь никогда не оказывается изъ одного раболѣпства: собранія людей слишкомъ мало уясняютъ себѣ разницу между однимъ льстецомъ и другимъ, чтобы предпочесть данное лицо и содержать его на свои средства, потому что дорожатъ преимущественно его лестью. Подобная поддержка оказывается только исключительнымъ дарованіямъ, которыя хотя не всегда служатъ безусловно вѣрнымъ доказательствомъ способности даннаго лица быть народнымъ представителемъ, однако всегда заставляютъ его предполагать и во всякомъ случаѣ свидѣтельствуютъ, что этотъ человѣкъ обладаетъ независимыми убѣжденіями и волей.

ГЛАВА XI.

О срокѣ парламентскихъ полномочій.

По прошествіи какого срока члены парламента должны подлежать переизбранію? Принципы, которыми тутъ слѣдуетъ руководствоваться, совершенно очевидны, трудность заключается только въ ихъ примѣненіи. Съ одной стороны, депутатъ не долженъ сохранять своихъ полномочій

---

*) Лоримеръ замѣчаетъ, что, соблазняя денежною приманкою лицъ низшихъ классовъ посвятить себя общественной дѣятельности, мы этимъ формально освящаемъ званіе демагога. Болѣе всего слѣдуетъ избѣгать, чтобы частный интересъ группы дѣятельныхъ лицъ, заключался въ томъ, чтобы усиливать дурныя стороны данной формы правленія. То, что происходитъ въ толпѣ или въ отдѣльномъ индивидѣ, когда они предоставлены своимъ собственнымъ слабостямъ, даетъ намъ только слабое представленіе о томъ, къ чему эти слабости могутъ привести, если ихъ эксплоатируютъ тысячи льстецовъ. Еслибы существовало 658 мѣстъ съ вѣрнымъ, хотя и скромнымъ жалованьемъ, которыя можно было бы получить, убѣждая толпу, что невѣжество не хуже, а можетъ быть и лучше знанія, то пришлось бы сильно опасаться, что она повѣритъ этому и станетъ соотвѣтственно дѣйствовать.

втеченіи такого продолжительнаго срока, чтобы онъ могъ забыть о своей отвѣтственности, или относиться къ своимъ обязанностямъ не достаточно внимательно, или при исполненіи ихъ руководствоваться личными интересами, или-же наконецъ пренебрегать тѣми добровольными и публичными совѣщаніями со своими избирателями, которыя (солидаренъ онъ съ послѣдними или нѣтъ) составляютъ важное преимущество представительнаго правленія.

Съ другой стороны, депутатъ долженъ сохранять свое мѣсто втеченіи достаточно продолжительнаго времени, чтобы можно было составить себѣ о немъ сужденіе на основаніи не какого-нибудь отдѣльнаго факта, а всей совокупности его дѣятельности. Далѣе, онъ долженъ имѣть по возможности болѣе широкій просторъ для выраженія своихъ мнѣній и взглядовъ, насколько это совмѣстимо съ народнымъ контролемъ, составляющимъ сущность свободнаго нравленія. Для этого необходимо, чтобы контроль примѣнялся только тогда, когда контролируемый имѣлъ достаточно времени проявить всѣ свои достоинства и доказать своимъ избирателямъ, что онъ можетъ быть не только простымъ орудіемъ и выразителемъ ихъ мнѣній, но и заслуживающимъ довѣрія представителемъ.

Разграничить въ точности эти два принципа въ сферѣ ихъ примѣненія невозможно. Когда демократическая власть слаба, слишкомъ пассивна и нуждается въ поощреніи; когда представитель, покинувъ своихъ избирателей, вступаетъ въ придворную или аристократическую среду, гдѣ окружающія вліянія заставляютъ его уклоняться въ сторону отъ народныхъ стремленій, ослабляютъ въ немъ демократическія чувства и заставляютъ пренебрегать желаніями и интересами тѣхъ, которые его избрали,—тогда, чтобы удержать его помыслы и чувства на желательной высотѣ, необходимо дать ему возможность чаще возвращаться къ своимъ избирателямъ для полученія новыхъ полномочій. Съ этой точки зрѣнія, даже трехъ-лѣтній срокъ слишкомъ продолжителенъ.

Но когда демократическая власть преобладаетъ и стремится къ дальнѣйшему усиленію, ее слѣдуетъ скорѣе сдерживать, чѣмъ поощрять; когда безграничная гласность и вездѣсущая періодическая печать убѣждаютъ представителя, что каждый его шагъ обсуждаемый и оцѣниваемый избирателями, немедленно становится извѣстнымъ, и что онъ то выигрываетъ, то теряетъ въ ихъ глазахъ, и когда въ то же время, благодаря тѣмъ же средствамъ, демократическія чувства и вліянія поддерживаются и поощряются, — тогда менѣе чѣмъ пятилѣтній срокъ едвали достаточенъ, чтобы не допустить раболѣпства передъ толпой. Перемѣна, происшедшая во всѣхъ этихъ отношеніяхъ въ англійской политикѣ, объясняетъ, почему теперь такъ мало заботятся и говорятъ о годичномъ срокѣ, которому прежде придавали такое значеніе наиболѣе передовые дѣятели. Надо замѣтить, что каковъ бы ни былъ срокъ, — краткій или продолжительный, — но втеченіе послѣдняго года депутаты находятся въ такомъ положеніи, въ какомъ они находились бы постоянно при го-

дичномъ срокѣ, такъ что, еслибы срокъ былъ очень коротокъ, то это было бы равносильно ежегодному возобновленію парламента. При нынѣшнемъ положеніи вещей едвали стоитъ измѣнять семилѣтній срокъ изъ-за какихъ-то призрачныхъ благъ, хотя онъ дѣйствительно слишкомъ продолжителенъ; тѣмъ болѣе, что постоянно угрожающая возможность преждевременнаго распущенія напоминаетъ депутату о необходимости поддерживать хорошія отношенія съ избирателями.

Какой бы срокъ однако мы ни предпочли, повидимому представляется вполнѣ естественнымъ, чтобы каждый депутатъ освобождалъ свое мѣсто по истеченіи своего срока, считая со дня его избранія и чтобы полнаго обновленія всего состава палаты никогда не происходило. Въ пользу этой системы можно было бы многое сказать, еслибы имѣлась въ виду какая-нибудь практическая цѣль. Но противъ нея говорятъ гораздо болѣе вѣскіе доводы, чѣмъ за нее. Одинъ изъ главныхъ доводовъ заключается въ томъ, что не было бы никакого средства быстро избавиться отъ большинства, преслѣдовавшаго политику, несовмѣстную съ благомъ страны. Неизбѣжность общихъ выборовъ по истеченіи извѣстнаго срока и возможность ихъ во всякое время, когда министръ считаетъ нужнымъ прибѣгнуть къ нимъ къ видахъ своей политики или чтобъ пріобрѣсти популярность, препятствуютъ возникновенію между законодательнымъ собраніемъ и избирателями серьезныхъ разногласій, которыя существовали бы постоянно, еслибы у большинства палаты всегда было впереди нѣсколько лѣтъ, и еслибы оно получало капля по каплѣ притокъ новыхъ силъ, которыя скорѣе сами усвоивали бы себѣ, чѣмъ измѣняли нравственныя качества этого большинства. Весьма важно, чтобы въ существенныхъ вопросахъ палата не расходилась съ настроеніемъ страны, равнымъ образомъ необходимо, чтобы выдающіяся личности могли, не опасаясь лишиться своихъ мѣстъ, свободно выражать самые непопулярные взгляды. Есть еще другой болѣе вѣскій доводъ противъ постепеннаго и частичнаго обновленія представительнаго собранія. Было бы именно полезно періодичсски дѣлать общій смотръ различнымъ силамъ, провѣрять настроеніе страны и опредѣлять относительное вліяніе различныхъ партій и мнѣній. Этого нельзя вполнѣ достигнуть при помощи частичнаго обновленія, даже когда сразу выбываетъ большая часть палаты, т. е. пятая или третья часть ея, какъ это было установлено въ нѣкоторыхъ французскихъ конституціяхъ. Основанія, въ силу которыхъ исполнительной власти предоставляется право распущенія, будутъ разсмотрѣны въ одной изъ слѣдующихъ главъ, когда мы коснемся вопроса объ организаціи и функціяхъ исполнительной власти въ представительныхъ государствахъ.

ГЛАВА XII.

Должны ли члены парламента давать обязательства.

Долженъ ли членъ законодательнаго собранія сообразоваться съ инструкціями своихъ избирателей? Является ли онъ выразителемъ ихъ чувствъ или своихъ собственныхъ? Посолъ ли онъ на сеймѣ или ихъ агентъ, уполномоченный не только дѣйствовать, но и судить за нихъ? Каждый изъ этихъ взглядовъ на обязанности законодателя въ представительномъ правленіи имѣетъ своихъ сторонниковъ и составляетъ признанную доктрину въ нѣкоторыхъ представительныхъ государствахъ.

Въ Голландіи члены Генеральныхъ Штатовъ признавались простыми делегатами; и этой доктрины придерживались съ такою строгостью, что, когда возникалъ важный вопросъ, который не былъ предусмотрѣнъ въ инструкціяхъ, депутаты сносились со своими избирателями, точно также, какъ сносится посланникъ съ правительствомъ, которымъ онъ аккредитованъ. Въ Англіи и во многихъ другихъ конституціонныхъ странахъ законъ и обычай предоставляютъ члену парламента право вотировать по своему убѣжденію, хотя бы его мнѣніе и расходилось съ мнѣніемъ его избирателей. Но существуетъ и противоположное теченіе, которое отражается на умахъ, вліяетъ даже на членовъ парламента и независимо отъ соображеній, заставляющихъ искать популярности или добиваться вторичнаго избранія, часто побуждаетъ ихъ сообразоваться въ вопросахъ, относительно которыхъ ихъ избиратели имѣютъ опредѣленное мнѣніе, скорѣе съ ихъ мнѣніемъ, чѣмъ съ собственнымъ. Не касаясь положительнаго законодательства и историческихъ традицій того или другого народа, мы спросимъ себя, который изъ этихъ двухъ взглядовъ на обязанности представителя правильнѣе?

Этотъ вопросъ, въ противоположность тѣмъ которые мы до сихъ поръ, разсматривали, затрогиваетъ не конституціонное законодательство, а то, что можно назвать конституціонною нравственностью, этикою представительнаго правленія. Онъ не столько касается учрежденій, сколько духа, какой избиратели должны вносить въ исполненіе своихъ обязанностей, идеи, какими опредѣляются нравственныя обязанности избирателей, потому что какова бы ни была представительная система, избиратели могутъ, если имъ вздумается, превратить ее въ систему простыхъ полномочій. До тѣхъ поръ, пока они имѣютъ право вотировать или не вотировать по своему усмотрѣнію, имъ никто не можетъ помѣшать согласовать свой голосъ съ тѣми требованіями, которыя покажутся имъ подходящими. Отказываясь избирать того, кто не желаетъ сообразоваться съ ихъ мнѣніями и даже при случаѣ совѣтоваться съ ними передъ обсужденіемъ важнаго непредвидѣннаго вопроса, они могутъ низвести своего представителя до роли простого истолкователя ихъ желаній и обязать его честнымъ сло-

вомъ отречься отъ полномочій, если онъ не захочетъ впредь подчиняться ихъ требованіямъ. А такъ какъ они имѣютъ на это право, то конституціонная теорія должна допустить, что они захотятъ имъ воспользоваться, потому-что въ силу основнаго принципа конституціоннаго правленія слѣдуетъ допустить, что обладатель политической власти всегда склоненъ злоупотреблять ею въ личныхъ интересахъ. Это не всегда такъ бываетъ, но это въ природѣ вещей, ибо задача свободныхъ учрежденій заключается именно въ томъ, чтобы сдерживать всякое подобное стремленіе къ злоупотребленіямъ. Какъ бы несправедливо и нелѣпо ни было со стороны избирателей обращать своего представителя въ простого уполномоченнаго, но это извращеніе избирательнаго принципа естественно, возможно, и противъ него необходимо принимать такія же мѣры предосторожности, какъ еслибы оно дѣйствительно существовало. Мы можемъ надѣяться, что избиратели не будутъ руководствоваться подобнымъ взглядомъ на свое избирательное право; но представительное правленіе должно быть такъ организовано, чтобы не давать имъ возможности создавать классоваго законодательства.

Этическій характеръ этого вопроса нисколько не уменьшаетъ его значенія. Вопросы политической нравственности имѣютъ не менѣе существенное практическое значеніе, чѣмъ вопросы, касающіяся самой конституціи. Самое существованіе однихъ правительствъ и все чтȯ дѣлаетъ сносными другія, основывается на практическомъ осуществленіи правилъ конституціонной нравственности, на традиціонныхъ понятіяхъ о различныхъ установленіяхъ, которыя заставляютъ соотвѣтственно видоизмѣнять ихъ и взгляды на свою власть. При неуравновѣшенныхъ формахъ правленія въ чистой монархіи, чистой аристократіи, чистой демократіи—подобныя правила служатъ единственной преградой, сдерживающей правительство отъ крайнихъ увлеченій въ смыслѣ преобладающаго его стремленія. Въ формахъ правленія, не вполнѣ уравновѣшенныхъ, гдѣ введены нѣкоторыя конституціонныя установленія въ видѣ противовѣса тенденціямъ сильнѣйшей власти, но гдѣ власть еще настолько сильна, что до поры до времени можетъ безнаказанно ихъ нарушать, только принципы конституціонной нравственности, признаваемыя и поддерживаемыя общественнымъ мнѣніемъ, могутъ заставить до нѣкоторой степени уважать ограниченія, введенныя конституціей. Форма правленія вполнѣ уравновѣшенная, гдѣ высшая власть раздѣлена и каждый участникъ въ управленіи обезпеченъ противъ посягательства на его власть тѣмъ, что вооруженъ такимъ же сильнымъ оружіемъ, какое можетъ быть пущено въ ходъ противъ него, обладаетъ устойчивостью только тогда, когда всѣ воздерживаются отъ примѣненія своихъ исключительныхъ полномочій до тѣхъ поръ, пока кто-нибудь изъ нихъ къ тому не будетъ вынужденъ образомъ дѣйствія другихъ носителей власти, и въ такомъ случаѣ мы можемъ навѣрно сказать, что конституція сохраняетъ свое существованіе только благодаря уваженію къ постановленіямъ конституціонной нравственности. Вопросъ объ обязательствахъ, принятыхъ на себя депутатами, не принадлежитъ къ числу

такихъ, отъ рѣшенія которыхъ зависитъ самое существованіе представительнаго правленія, но онъ имѣетъ для него несомнѣнное значеніе. Законы не могутъ предписывать избирателямъ—какими принципами они должны руководствоваться въ своемъ выборѣ; но на практикѣ весьма существенно знать, какія соображенія руководятъ ихъ выборами. И этотъ важный вопросъ можетъ быть рѣшенъ во всей его полнотѣ, только если мы уяснимъ себѣ, должны ли избиратели ставить условіемъ, чтобы депутатъ придерживался извѣстныхъ мнѣній, навязанныхъ ему его довѣрителями.

Всякій читавшій наши изслѣдованія, не можетъ ни на одну минуту сомнѣваться относительно вывода, обусловливаемаго изложенными въ нихъ общими принципами. Съ самаго начала мы установили и постоянно имѣли въ виду одинаковую важность двухъ основныхъ требованій хорошаго правленія: отвѣтственности передъ тѣми, для кого политическая власть предназначается и пользованія тѣми умственными силами, которыя путемъ долгихъ размышленій и практическаго опыта получили надлежащую подготовку для этой спеціальной задачи.

Если вторая цѣль стòитъ того, чтобы къ ней стремились, то она стòитъ и того, чтобы за нее заплатили надлежащую цѣну. Высшія умственныя способности и глубокое изученіе не приносятъ никакой пользы, если они не приводятъ иногда человѣка къ инымъ выводамъ, чѣмъ тѣ, къ которымъ приходятъ дюжинные умы безъ всякаго изученія. Если надо стремиться къ тому, чтобы имѣть представителей, превышающихъ въ умственномъ отношеніи средній уровень избирателей, то нужно разсчитывать, что представитель иногда будетъ расходиться во мнѣніяхъ съ большинствомъ своихъ избирателей и что въ подобныхъ случаяхъ его мнѣніе будетъ чаще всего болѣе вѣрнымъ. Отсюда слѣдуетъ, что избиратели не будутъ поступать разумно, настаивая на полномъ подчиненіи своимъ мнѣніямъ, какъ на условіи сохраненія депутатомъ своего мѣста въ парламентѣ.

До сихъ поръ принципъ ясенъ; но примѣненіе его представляетъ затрудненія и мы попытаемся на первый разъ изложить ихъ во всей силѣ. Если весьма существенно, чтобы избиратели выбирали представителя болѣе просвѣщеннаго, чѣмъ они сами, то не менѣе необходимо, чтобы этотъ болѣе просвѣщенный человѣкъ былъ отвѣствененъ передъ ними; другими словами, они должны быть судьями того, какъ онъ выполнилъ возложенную на него обязанность; но какъ же имъ судить, если не на основаніи собственныхъ своихъ мнѣній? И могутъ ли они даже избирать его иначе, какъ не на основаніи своихъ же собственныхъ мнѣній? Не станутъ же они при выборѣ депутата руководствоваться его блестящими внѣшними качествами или выдающимися способностями. Признаки, на основаніи которыхъ обыкновенный человѣкъ можетъ судить о пригодности кандидата, очень неопредѣленны; они почти исключительно сводятся къ искусству красно говорить и очень мало или вовсе не касаются сущности дѣла. Послѣднее не обусловли-

вается первымъ; и если избиратели должны отказаться отъ своихъ мнѣній, то какой критерій остается у нихъ для оцѣнки способностей кандидата? Еслибы даже они могли безошибочно выбрать наиболѣе способнаго человѣка, то все-таки они не должны были бы предоставлять ему полной свободы дѣйствія и отказаться отъ собственныхъ мнѣній. Наиболѣе способнымъ кандидатомъ можетъ быть консерваторъ, а избирателями—либералы; или наоборотъ. Очередными дѣлами могутъ быть церковные вопросы, и кандидатъ можетъ быть сторонникомъ англиканской церкви, или раціоналистомъ, а избиратели могутъ быть диссидентами или сторонниками евангелической церкви, и наоборотъ. Въ такомъ случаѣ умственныя преимущества кандидата дадутъ ему возможность лишь съ большимъ успѣхомъ дѣйствовать въ томъ направленіи, какому его довѣрители по своимъ убѣжденіямъ не могутъ сочувствовать, а они совершенно искренно будутъ убѣждены, что для нихъ гораздо важнѣе имѣть своимъ представителемъ лицо, которое ограничивалось бы въ этихъ вопросахъ такъ-сказать велѣніями долга, чѣмъ представитель съ выдающимися способностями. Имъ можетъ также представиться необходимость позаботиться не только о наиболѣе способномъ представителѣ, но и томъ, какъ дать лучшее выраженіе своимъ нравственнымъ чувствамъ и взглядамъ.

Тѣ или другіе взгляды, болѣе или менѣе широко распространенные, должны найти себѣ отголосокъ въ законодательномъ собраніи; и такъ какъ предполагается, что конституція позаботилась о томъ, чтобы противоположные взгляды были также представлены, то для избирателей наиболѣе важно въ данномъ случаѣ обезпечить по возможности лучшее представительство своихъ собственныхъ взглядовъ. Въ другихъ случаяхъ можетъ быть необходимо, чтобы представитель былъ связанъ и оставался вѣренъ интересамъ своихъ довѣрителей, или вѣрнѣе общественному интересу, какъ они его понимаютъ. Это было бы излишне при политической системѣ, которая обезпечивала бы неограниченный выборъ честныхъ и непредубѣжденныхъ кандидатовъ; но при существующей системѣ, когда избиратели почти всегда вынуждены значительными избирательными расходами и общими условіями избирать себѣ представителя изъ лицъ, принадлежащихъ къ совершенно другой общественной средѣ, чѣмъ они сами, и слѣдовательно имѣющихъ другіе классовые интересы, можно ли утверждать, что они должны довѣрить ему свою судьбу? Можемъ ли мы порицать избирателя, принадлежащаго къ менѣе обезпеченнымъ классамъ, которому предоставляется только выборъ между двумя или тремя богатыми людьми, за то, что онъ требуетъ отъ лица, имъ избираемаго, обязательства голосовать въ пользу тѣхъ законовъ, которые онъ признаетъ ручательствомъ своей эмансипаціи отъ классовыхъ интересовъ богатыхъ людей. Кромѣ того, отдѣльные члены избирательнаго собранія всегда окажутся вынужденными принять представителя, избраннаго большинствомъ ихъ собственной партіи. Но хотя ихъ собственный кандидатъ не имѣетъ никакихъ шансовъ быть избраннымъ, однако ихъ голоса могутъ быть необходимыми для успѣха кандидата, избраннаго ихъ представителемъ, и единственное

средство оказать долю вліянія на его будущій образъ дѣйствій можетъ заключаться въ томъ, чтобы ставить свою поддержку въ зависимость отъ его обязательства сообразоваться съ ихъ требованіями.

Эти соображенія за и противъ—тѣсно связаны между собою. Необходимо чтобы избиратели выбирали своими представителями людей болѣе просвѣщенныхъ, чѣмъ они сами, и соглашались, чтобы ими управляли такіе дѣятели. Но съ другой стороны трудно допустить, чтобы собственныя убѣжденія избирателей, если у нихъ есть таковыя, не вліяли въ значительной степени на ихъ оцѣнку, кто этотъ просвѣщенный человѣкъ, и насколько онъ оправдываетъ своимъ образомъ дѣйствія это мнѣніе о себѣ. Поэтому совершенно невозможно установить опредѣленныхъ правилъ для обязанностей избирателей. Результатъ будетъ гораздо менѣе зависѣть отъ твердаго правила или отъ какой-нибудь авторитетной доктрины политической нравственности, чѣмъ отъ общаго настроенія умовъ въ избирательномъ собраніи въ такомъ важномъ вопросѣ, какъ почетъ, которымъ пользуется умственное превосходство.

Отдѣльныя лица и цѣлые народы, воспріимчивые къ знанію и талантамъ, признаютъ ихъ тамъ, гдѣ они существуютъ, несмотря на значительное различіе во мнѣніяхъ. Когда же избиратели ихъ признали, то они будутъ всѣми силами стараться привлечь ихъ къ себѣ, и поэтому не станутъ навязывать свое собственное убѣжденіе, какъ законъ, лицамъ, которыхъ сами считаютъ просвѣщеннѣе себя.

Съ другой стороны, есть люди, которые ни къ кому не питаютъ уваженія, и не въ состояніи допустить, чтобы чье-либо мнѣніе могло быть лучше ихъ собственнаго. Тамъ, гдѣ такое настроеніе господствуетъ среди избирателей, они не станутъ избирать того, кто не раздѣляетъ или по крайней мѣрѣ не высказываетъ ихъ собственныхъ чувствъ и лишатъ его своей поддержки тотчасъ же, какъ только эти чувства перестанутъ отражаться въ его образѣ дѣйствій. Всѣ тѣ, которые стремятся къ политическимъ почестямъ, будутъ стараться, какъ говоритъ Платонъ въ «*Горгіи*», передѣлать себя по образцу демоса и, какъ можно больше уподобиться ему. Нельзя отрицать, что настоящая демократія сообщаетъ чувствамъ избирателей этотъ отпечатокъ. Демократія не благопріятствуетъ духу почтительности. Если она уничтожаетъ почтеніе только къ соціальнымъ привеллегіямъ, то это не дурная, а хорошая ея сторона. Однако, поступая такъ, она лишаетъ народъ такъ-сказать главной *школы* въ которой онъ учится почтительности (въ сферѣ чисто человѣческихъ отношеній). Но такъ какъ демократія, по своей сущности, гораздо больше придаетъ цѣны тому, въ чемъ люди имѣютъ право считаться равными, чѣмъ тому, чтò возвышаетъ одного человѣка надъ другимъ, то уваженіе даже къ личному превосходству вѣроятно будетъ не такъ велико, какъ бы слѣдовало. Вотъ почему, между прочимъ, мнѣ кажется столь существеннымъ, чтобы учрежденія страны давали перевѣсъ мнѣніямъ людей просвѣщенныхъ надъ мнѣніемъ людей менѣе просвѣщенныхъ; я настаиваю, даже со-

вершенно независимо отъ непосредственныхъ политическихъ послѣдствій, на предоставленіи нѣсколькихъ голосовъ людямъ съ общепризнаннымъ умственнымъ превосходствомъ, хотя бы ради того, чтобы давать тонъ настроенію общества.

Когда избиратели имѣютъ вѣрное представленіе объ истинныхъ достоинствахъ кандидата, имъ уже не трудно установить признаки, на основаніи которыхъ можно выбрать наиболѣе пригоднаго. Само собою разумѣется, что первымъ изъ этихъ признаковъ будутъ общественныя заслуги, напримѣръ, если человѣкъ, занимая высокій постъ, обратилъ на себя вниманіе благими результатами своей мудрой дѣятельности, если онъ принималъ мѣропріятія, свидѣтельствовавшія объ его умѣ; если онъ высказывалъ соображенія, часто подтверждавшіяся на опытѣ и рѣдко оказывавшіяся ошибочными; если онъ давалъ совѣты, которые приводили къ хорошимъ послѣдствіямъ,—когда имъ слѣдовали. Несомнѣнно, всѣ эти признаки не совсѣмъ ясны и опредѣленны, но намъ нужны такія, которыми могли бы руководствоваться люди заурядные. Избиратели хорошо сдѣлаютъ, если не будутъ полагаться на одинъ изъ признаковъ, при полномъ отсутствіи другихъ, и оцѣнивая цѣлесообразность или значеніе практической дѣятельности даннаго лица, примутъ во вниманіе мнѣніе незаинтересованныхъ лицъ, знакомыхъ съ даннымъ вопросомъ. Признаки, о которыхъ я говорилъ, могутъ примѣняться только къ людямъ опытнымъ, къ числу которыхъ слѣдуетъ отнести и лицъ, хотя и не доказавшихъ своихъ способностей на практикѣ, но успѣшно изучившихъ данные вопросы теоретически и публично или печатно обсуждавшихъ общественные вопросы съ несомнѣннымъ знаніемъ дѣла. Подобные люди могли въ качествѣ политическихъ мыслителей доказать, что они имѣютъ такое же право на общественное довѣріе, какъ и тѣ, которые заявили себя искусными практическими дѣятелями.

Когда же приходится выбирать людей совершенно неопытныхъ, то лучшимъ критеріемъ можетъ служить репутація, какою они пользуются среди своихъ знакомыхъ и затѣмъ оказываемое имъ довѣріе со стороны людей, заслужившихъ общее уваженіе. Руководствуясь такими признаками, избиратели, которые высоко ставятъ умственныя дарованія и тщательно стараются отыскать ихъ, найдутъ людей стоящихъ выше средняго уровня, а часто и такихъ, которымъ можно вполнѣ довѣрить общественныя дѣла, но отъ которыхъ нельзя, не оскорбляя ихъ, требовать отреченія отъ собственныхъ убѣжденій по желанію людей, уступающихъ имъ въ просвѣщеніи и способностяхъ. Но еслибы добросовѣстные поиски подобныхъ лицъ не увѣнчались успѣхомъ, тогда дѣйствительно избиратели имѣютъ полное право обратиться къ другимъ мѣрамъ предосторожности, потому что они могутъ отказаться отъ своихъ мнѣній только съ цѣлью привлечь на свою сторону лицъ болѣе просвѣщенныхъ, чѣмъ они сами. При этомъ имъ не мѣшаетъ помнить, что избранный представитель, если онъ серьёзно посвящаетъ себя своей обязанности, скорѣе исправитъ первоначальное

ошибочное мнѣніе, чѣмъ большинство избирателей. Это соображеніе должно ихъ удерживать (если только необходимость не заставитъ ихъ выбрать лицо, безпристрастію котораго они не вполнѣ довѣряютъ) отъ требованія обязательства не измѣнять своего первоначальнаго мнѣнія или, въ противномъ случаѣ, отказаться отъ своего мѣста. Но когда избирается впервые неизвѣстное лицо, о которомъ нельзя получить никакихъ свѣдѣній отъ авторитетныхъ людей, то избиратели конечно могутъ требовать отъ него полной солидарности съ ихъ мнѣніями. Въ этомъ случаѣ будетъ достаточно и того, что они не лишатъ его полномочій, если онъ впослѣдствіи измѣнитъ свои мнѣнія и чистосердечно объ этомъ заявитъ, представивъ соотвѣтственныя объясненія.

Если даже въ представители будетъ избрано наиболѣе опытное и даровитое лицо, обладающее возвышенными взглядами, то и въ такомъ случаѣ мнѣнія избирателей до нѣкоторой степени должны быть приняты во вниманіе. Уваженіе къ умственному превосходству не должно доходить до полнаго отреченія отъ всякаго личнаго мнѣнія. Но когда разногласіе не касается существенныхъ политическихъ вопросовъ, то, какъ бы тверды не были убѣжденія избирателя, этотъ послѣдній долженъ помнить, что если талантливый человѣкъ расходится съ нимъ въ мнѣніяхъ, то есть все-таки вѣроятіе, что избиратель ошибается и что даже если онъ правъ, то въ вопросахъ не особенно существенныхъ, можно отказаться отъ своихъ мнѣній, лишь бы пользоваться неоцѣненнымъ преимуществомъ имѣть талантливаго человѣка уполномоченнымъ въ такихъ дѣлахъ, въ которыхъ самъ избиратель не можетъ составить себѣ правильнаго сужденія. Въ подобныхъ случаяхъ избиратели часто стараются примирить расходящіяся мнѣнія обѣихъ сторонъ и уговорить талантливаго человѣка пожертвовать своимъ собственнымъ убѣжденіямъ въ спорныхъ вопросахъ. Однако для послѣдняго немыслимо идти на подобный компромиссъ; это было бы равносильно измѣнѣ своему спеціальному призванію, отреченію отъ обязанностей, налагаемыхъ умственнымъ превосходствомъ, и въ особенности отъ одной изъ самыхъ священныхъ обязанностей—не покидать дѣла, противъ котораго раздаются общіе крики, и не лишить своей поддержки такихъ взглядовъ, которые наиболѣе въ ней нуждаются. Человѣкъ добросовѣстный и даровитый долженъ настаивать на полной свободѣ и не соглашаться ни на какія другія условія. Но его избиратели имѣютъ право знать его планъ дѣйствій и убѣжденія, которыми онъ намѣренъ руководствоваться при исполненіи своихъ общественныхъ обязанностей. Если нѣкоторыя изъ его убѣжденій окажутся для нихъ неудобными, кандидатъ долженъ доказать, что не смотря на это онъ вполнѣ заслуживаетъ быть ихъ представителемъ. Если избиратели разумны, то, въ виду несомнѣнныхъ его достоинствъ, они не обратятъ вниманія на нѣкоторое разногласіе между его взглядами и своими. Однако есть и такіе вопросы, по которымъ разногласіе не можетъ быть допущено. Всякій человѣкъ, интересующійся дѣлами своей страны настолько, насколько ими можетъ интересоваться свободный гражданинъ, выработалъ себѣ нѣкоторыя убѣжденія относи-

тельно національныхъ задачъ, составляющихъ для него кровное дѣло, столь для него дорогое, что онъ не можетъ допускать тутъ никакихъ компромиссовъ и полагаться на чье-бы то ни было сужденіе, какъ бы онъ ни цѣнилъ человѣка. Когда подобныя убѣжденія существуютъ въ народѣ или значительной его части, они должны быть приняты во вниманіе въ силу уже того факта, что они существуютъ, даже независимо отъ ихъ правоты. Народъ не можетъ быть хорошо управляемъ вопреки своимъ элементарнымъ понятіямъ о правѣ, хотя бы они въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ и были ошибочны. Правильная оцѣнка отношеній между правителями и управляемыми не требуетъ, чтобы избиратели соглашались имѣть представителемъ лицо, которое намѣрено управлять ими вопреки ихъ основнымъ убѣжденіямъ. Если избиратели и пользуются дарованіями представителя въ вопросахъ, не возбуждающихъ между ними разногласія, то они вправѣ тотчасъ же удалить его, когда будутъ возбуждены спорные вопросы и когда въ пользу рѣшенія, которое имъ представляется справедливымъ, нѣтъ настолько обезпеченнаго большинства, чтобы голосъ даннаго лица не могъ имѣть никакого значенія. Такимъ образомъ (я называю имена для иллюстраціи моей мысли, строго избѣгая всякихъ личностей) можно было оставить безъ вниманія мнѣніе, приписываемое Кобдену и Брайту, о нецѣлесообразности наступательной политики во время Крымской войны, потому что подавляющій перевѣсъ національнаго чувства былъ на противоположной сторонѣ. Но мнѣнія этихъ лицъ могли бы вызвать ихъ пораженіе на выборахъ во время столкновенія съ Китаемъ (въ вопросѣ болѣе сомнительномъ), потому что тогда былъ моментъ, когда можно было разсчитывать, что ихъ взглядъ на дѣло одержитъ верхъ.

Итакъ, изъ всего предыдущаго мы можемъ сдѣлать слѣдующій выводъ. Формальныя обязательства нежелательны, за исключеніемъ случая, когда вслѣдствіе неблагопріяныхъ общественныхъ условій или неудовлетворительнаго строя, избиратели настолько стѣснены въ своемъ выборѣ, что вынуждены избрать лицо, подозрѣваемое въ пристрастіяхъ, враждебныхъ ихъ интересамъ. Избиратели имѣютъ право въ точности знать политическія убѣжденія и чувства своего кандидата; и не только имѣютъ право, но часто бываютъ обязаны отказать кандидату, который несогласенъ съ ними въ нѣкоторыхъ пунктахъ, составляющихъ основу политическихъ убѣжденій. Избиратели должны предоставлять кандидату, умственное превосходство котораго они признаютъ, говорить и дѣйствовать, руководствуясь убѣжденіями, не совпадающими съ ихъ собственными, по всѣмъ вопросамъ болѣе второстепеннаго характера. Избиратели должны усердно пріискивать такого представителя, которому можно было бы предоставить слушаться только велѣній собственнаго разсудка. Избиратели должны считать себя обязанными по отношенію къ своимъ согражданамъ дѣлать все, отъ нихъ зависящее, чтобы дать подобнымъ людямъ доступъ въ законодательное собраніе; они сами должны убѣдиться, что для нихъ гораздо важнѣе имѣть своимъ представителемъ подобнаго человѣка, чѣмъ человѣка, который будетъ придерживаться ихъ убѣжденій; ибо въ пер-

вомъ случаѣ они увѣрены въ томъ, что будутъ пользоваться преимуществами таланта, между тѣмъ какъ предположеніе, что въ спорныхъ вопросахъ онъ неправъ, а они правы, представляется весьма сомнительнымъ.

Изучая весь этотъ вопросъ, я предполагалъ, что избирательная система, насколько она зависитъ отъ существующихъ учрежденій, согласуется съ принципами, установленными въ предыдущихъ главахъ моего труда. Даже и при этой гипотезѣ теорія представительства, посредствомъ обязательныхъ полномочій, мнѣ представляется ложной и вредной по своимъ послѣдствіямъ, хотя въ подобномъ случаѣ зло не переступаетъ извѣстныхъ границъ. Но если гарантіи, которыми я старался обставить представительный принципъ, не признаны конституціей; если не принято никакихъ мѣръ для представительства меньшинства; если не установлено никакого различія въ численномъ значеніи голосовъ соотвѣтственно образовательному цензу, — въ такомъ случаѣ, мы не можемъ не указать съ особенною настойчивостью на громадное значеніе принципа предоставленія полной свободы депутату, потому что при такихъ обстоятельствахъ она составляетъ единственную гарантію, что при вообщей подачѣ голосовъ, мнѣнія, несогласныя съ мнѣніемъ большинства, могутъ найти себѣ выраженіе въ парламентѣ. Въ такой мнимой демократіи, которая въ сущности есть только исключительное правленіе рабочихъ классовъ, единственная возможность избѣгнуть классоваго законодательства въ самой неприглядной его формѣ и политическаго невѣжества въ самой опасной его формѣ заключается въ готовности необразованныхъ массъ выбирать образованныхъ представителей и довѣриться имъ. На нѣкоторую долю такой готовности можно разсчитывать, и тогда вся задача заключалась бы въ томъ, чтобы по возможности содѣйствовать дальнѣйшему его распространенію. Но, если бы рабочіе классы, облеченные политическимъ всемогуществомъ, сами добровольно ограничили себя этимъ или другимъ способомъ въ своихъ помыслахъ и чувствахъ, то они проявили бы больше мудрости, чѣмъ всякій другой классъ, когдалибо обладавшій неограниченной властью.

ГЛАВА XIII.

О второй палатѣ.

Изъ всѣхъ вопросовъ, касающихся теоріи представительнаго правленія, ни одинъ не возбуждалъ такъ много споровъ, въ особенности на континентѣ, какъ вопросъ о дву-палатной системѣ народнаго представительства. Онъ занималъ мыслителей гораздо больше, чѣмъ многіе вопросы въ десять разъ болѣе важные, и служилъ своего рода пробнымъ камнемъ для уясненія себѣ, кто является сторонникомъ ограниченной и кто сторонникомъ неограниченной демократіи. Съ своей стороны я при-

даю мало значенія ограниченіямъ, которыя могутъ исходить отъ Второй Палаты, если демократія ничѣмъ другимъ не стѣснена, и я склоненъ думать, что если всѣ остальные конституціонные вопросы рѣшены правильно, то вопросъ, состоитъ ли парламентъ изъ двухъ, или только изъ одной палаты, не имѣетъ уже существеннаго значенія.

Когда парламентъ состоитъ изъ двухъ палатъ, то онѣ могутъ быть однороднаго или неоднороднаго состава. При однородномъ составѣ, обѣ будутъ подчиняться однимъ и тѣмъ же вліяніямъ, и все, что имѣетъ за себя большинство въ одной изъ палатъ, будетъ вѣроятно имѣть его и въ другой. Правда, что необходимость получить согласіе обѣихъ палатъ для проведенія какого-либо мѣропріятія можетъ иногда затормазить реформу, такъ какъ, если обѣ палаты представительныя и по численности равны, то число голосовъ, весьма незначительно превышающее четвертую часть всего представительства, можетъ помѣшать проведенію билля, при одной же палатѣ проведеніе билля обезпечивается простымъ большинствомъ. Но предполагаемый случай возможенъ скорѣе въ теоріи, чѣмъ на практикѣ. При одинаковомъ составѣ двухъ палатъ, не часто случается, что одна изъ нихъ будетъ голосовать почти единодушно, а другая раздѣлится почти на двѣ равныя части по числу голосовъ. Если большинство отвергнетъ какую-нибудь мѣру въ одной палатѣ, то надо ожидать, что весьма значительное меньшинство въ другой отнесется къ ней также неблагопріятно; поэтому всякая реформа, задержанная такимъ образомъ, при другихъ обстоятельствахъ могла бы быть одобрена только простымъ большинствомъ парламента, а самымъ худшимъ послѣдствіемъ была бы отсрочка мѣропріятія на короткое время, или же новое обращеніе къ избирателямъ для того, чтобы убѣдиться, соотвѣтствуетъ ли слабое парламентское большинство дѣйствительному большинству въ странѣ. Неудобство отсрочки и предпочтительность обращенія къ народу, въ данномъ случаѣ взаимно уравновѣшиваются.

Я не считаю сильнымъ и тотъ аргутентъ, чаще всего приводимый въ пользу двухъ палатъ, что они представляютъ собою средство противъ опрометчивости и вызываютъ вторичное обсужденіе сомнительнаго закона. Представительное собраніе должно быть очень плохо устроено, если установленныя формы дѣлопроизводства не требуютъ болѣе двухъ обсужденій. Сильнѣе всего по моему мнѣнію въ пользу двухъ палатъ (и этому аргументу я придаю нѣкоторое значеніе), говоритъ вредное вліяніе, оказываемое на представителя власти,—единичнаго и коллективнаго—сознаніемъ, что все зависитъ отъ него одного. Мнѣ представляется очень существеннымъ, чтобы никакое собраніе людей не могло, даже временно, руководствоваться принципомъ: *sic volo* (такъ хочу). Большинство при одно-палатной системѣ, когда оно составлено изъ онихъ и тѣхъ же лицъ, привыкшихъ дѣйствовать сообща, и всегда увѣренныхъ въ побѣдѣ—легко становится деспотическимъ и высокомѣрнымъ, если оно избавлено отъ необходимости считаться съ другой установленной властью. Если римляне предпочитали имѣть двухъ консуловъ, то и теперь желательно имѣть двѣ па-

латы, чтобы ни одна изъ нихъ не подвергалась развращающему вліянію нераздѣльной власти, даже втеченіе короткаго срока. Одно изъ самыхъ необходимыхъ условій въ дѣлѣ управленіи общественными дѣлами, и особенно въ дѣлѣ завѣдыванія свободными учрежденіями, составляетъ миролюбіе, готовность къ компромиссамъ, нѣкоторая уступчивость по отношенію къ противникамъ и склонность облекать хорошія мѣропріятія въ форму наименѣе оскорбительную для лицъ, придерживающихся противоположныхъ мнѣній. Такія благотворныя наклонности вырабатываются путемъ взаимныхъ уступокъ между двумя палатами, и эта постоянная школа полезна даже въ настоящее время, и польза ея проявится еще сильнѣе при болѣе демократической организаціи законодательнаго собранія.

Но нѣтъ надобности, чтобы обѣ палаты имѣли одинаковый составъ. Онѣ могутъ быть такъ организованы, чтобы сдерживать другъ друга. Если одна изъ нихъ демократическая, то вторая должна быть устроена такъ, чтобы до нѣкоторой степени ограничивать демократію. Но цѣлесообразность ея въ этомъ отношеніи будетъ вполнѣ зависѣть отъ той общественной поддержки, на которую она можетъ разсчитывать извнѣ. Собраніе, которое не опирается на какую-нибудь крупную силу въ странѣ, безсильно противъ собранія, имѣющаго такую опору. Аристократическая палата сильна только при аристократическомъ общественномъ строѣ. Палата лордовъ была нѣкогда у насъ самой могущественной силой, а палата общинъ являлась силой только умѣряющей. Я не могу повѣрить, чтобы при дѣйствительно-демократическомъ общественномъ строѣ палата лордовъ могла имѣть какое-либо практическое значеніе, какъ сила, сдерживающая демократію. Когда силы одной стороны слабы въ сравненіи съ силами другой, то чтобы доставить побѣду первой, не слѣдуетъ выдвигать ея силы въ боевую линію и дѣлать имъ смотръ въ открытомъ полѣ предъ лицомъ непріятеля. Подобная тактика можетъ повести только къ полному пораженію. Слабая сторона можетъ добиться успѣха не тѣмъ, что будетъ держаться отдѣльно и заставлять каждаго высказаться за или противъ нея. Ей слѣдуетъ занять положеніе среди большинства, и стараться привлечь къ себѣ элементы, наиболѣе способные сойтись съ нею въ какомъ-нибудь вопросѣ. Она не должна выступать враждебнымъ собраніемъ: это сплотило бы только всѣхъ противъ нея; надо, чтобы она дѣйствовала въ качествѣ одного изъ элементовъ, всюду внося свою закваску и присоединяя свое вліяніе къ той сторонѣ, которая слабѣе, чтобы сдѣлать ее болѣе сильной. Дѣйствительно умѣряющая сила при демократическомъ строѣ должна дѣйствовать въ самой палатѣ и *черезъ* нее.

Я уже говорилъ и считаю это основнымъ политическимъ принципомъ, что при каждой формѣ правленія долженъ существовать центръ сопротивленія преобладающему вліянію. Слѣдовательно, и въ демократическомъ строѣ долженъ существовать такой центръ сопротивленія демократіи. Если народъ, имѣющій демократическое представительство въ силу историческихъ условій болѣе склоненъ примириться съ подобнымъ центромъ со-

противленія въ формѣ второй палаты или палаты лордовъ, то это служитъ вполнѣ достаточнымъ основаніемъ, чтобы оказать предпочтеніе этой формѣ. Но сама по себѣ она мнѣ не представляется наилучшей и ни въ какомъ случаѣ наиболѣе пригодной къ достиженію своей цѣли. Если существуютъ двѣ палаты, изъ которыхъ одна должна представлять весь народъ, а другая только одинъ классъ или даже вовсе не быть представительной, то трудно допустить, чтобы при господствѣ демократическихъ началъ, вторая палата имѣла какую-нибудь дѣйствительную возможность оказать сопротивленіе даже заблужденіямъ первой. Она можетъ быть терпима изъ уваженія къ традиціямъ, но не въ качествѣ дѣйствительнаго тормаза. Если она проявляетъ самостоятельную волю, то отъ нея можно только требовать, чтобы она дѣйствовала въ томъ же духѣ, какъ и другая палата, чтобы она была столь же демократична, какъ и послѣдняя, довольствуясь исправленіемъ случайныхъ ея недосмотровъ или соперничая съ нею въ демократическихъ мѣропріятіяхъ.

И такъ возможность дѣйствительнаго ограниченія власти большинства зависитъ отъ вѣрнаго распредѣленія силъ въ наиболѣе народной части правящаго собранія, и я, какъ мнѣ кажется, указалъ наилучшій способъ установленія надлежащаго равновѣсія силъ. Я старался также выяснить, что даже въ томъ случаѣ, когда численное большинство избирателей господствуетъ вслѣдствіе возможности составить соотвѣтствующее большинство въ парламентѣ, предоставленіе меньшинству права, принадлежащаго ему на строгомъ основаніи демократическихъ принциповъ, имѣть представительство, пропорціональное своей численности, обезпечитъ постоянное присутствіе въ палатѣ значительнаго числа первоклассныхъ умовъ. Тогда, не образуя отдѣльной группы и не будучи облеченной какими-нибудь ненавистными прерогативами, эта часть національнаго представительства будетъ пользоваться личнымъ вліяніемъ, превышающимъ его численную силу и доставитъ въ наиболѣе дѣйствительной формѣ необходимый нравственный центръ сопротивленія. Поэтому второй палаты совершенно не требуется для достиженія этой цѣли, и она не способствовала бы ей, а скорѣе даже могла бы служить для нея препятствіемъ. Еслибы однако, по изложеннымъ уже мною основаніямъ, вторая палата оказалась необходимой, то было бы желательно, чтобы она была составлена изъ элементовъ, которые, будучи свободны отъ подозрѣнія въ преслѣдованіи интересовъ враждебныхъ большинству, заставляли бы ее бороться противъ классовыхъ интересовъ большинства и давали бы ей право возвысить свой авторитетный голосъ противъ его заблужденій и слабостей. Очевидно, что этихъ условій нельзя найти въ собраніи, составленномъ вродѣ англійской палаты лордовъ. Съ того момента, какъ условное положеніе и личное богатство перестаетъ внушать страхъ демократіи, палата лордовъ теряетъ свое значеніе.

Изъ всѣхъ принциповъ, которые могутъ быть положены въ основаніе разумно-консервативнаго собранія, предназначеннаго умѣрять и регулировать демократическую власть, лучшимъ представляется мнѣ положенный

въ основаніе римскаго сената, самаго мудраго и осмотрительнаго собранія, когда либо управлявшаго государственными дѣлами. Слабая сторона демократическаго собранія, представляющаго весь народъ, совпадаетъ со слабою стороною самого общества, т. е. съ недостаткомъ подготовки и знанія. Специфическимъ средствомъ противъ этого можетъ служить присоединеніе къ нему собранія, основными чертами котораго были бы спеціальная подготовка и знаніе. Если одна палата представляетъ народное чувство, то другая должна была бы представлять личную заслугу, засвидѣтельствованную дѣйствительной общественной службой и поддерживаемую практическимъ опытомъ. Если одна изъ нихъ народная палата, то другая должна быть палатой государственныхъ людей, совѣтомъ, составленнымъ изъ всѣхъ еще живущихъ общественныхъ дѣятелей, занимавшихъ какой-нибудь важный политическій постъ или исполнявшихъ какія-нибудь важныя политическія функціи. Подобная палата была бы годна на что-нибудь гораздо болѣе значительное, чѣмъ служить только умѣряющею силою. Она была бы не только тормазомъ, но также силою побуждающею. Власть сдерживать народъ принадлежала бы въ этомъ случаѣ наиболѣе способнымъ людямъ, стремящимся направить его на вѣрный путь. Совѣтъ, которому было бы ввѣрено дѣло исправленія народныхъ ошибокъ, не представлялъ бы класса, подозрѣваемаго во враждебности къ интересамъ народа; онъ состоялъ бы изъ его собственныхъ естественныхъ вождей на пути къ прогрессу. Нѣтъ другого способа составленія второй палаты, который представлялъ бы больше гарантій обезпеченія за нею вѣса и значенія въ роли сдерживающей силы. Было бы невозможно ославить ретрограднымъ собраніе, которое занимало бы всегда первое мѣсто въ содѣйствіи прогрессу, хотя бы оно рѣшительно противилось всякимъ увлеченіямъ.

Еслибы подобный сенатъ могъ быть установленъ въ Англіи (я считаю лишнимъ прибавлять, что это одна только гипотеза), то составъ его могъ бы быть приблизительно слѣдующій. Въ него вошли бы: всѣ настоящіе и бывшіе члены законодательной комиссіи, проектированной въ одной изъ предыдущихъ главъ (я признаю ихъ необходимымъ составнымъ элементомъ всякаго хорошо устроеннаго народнаго правленія); всѣ настоящіе и бывшіе главные судьи или предсѣдатели высшихъ гражданскихъ и уголовныхъ судовъ; всѣ, исполнявшіе въ теченіе пяти лѣтъ должность обыкновенныхъ судей; всѣ лица, состоявшія въ теченіи двухъ лѣтъ министрами, но и они могли бы также быть избираемы въ палату общинъ, и въ такомъ случаѣ ихъ пэрство или сенаторское званіе должно было бы быть на это время пріостановлено. (Извѣстный срокъ необходимъ, чтобы воспрепятствовать назначенію нѣкоторыхъ лицъ министрами для того только, чтобы дать имъ мѣсто въ сенатѣ; двухгодичный же—предлагается мною потому, что тотъ же срокъ, который даетъ имъ право на пенсію, могъ бы давать имъ право быть сенаторами); всѣ лица, исполнявшія должность главнокомандующаго, и всѣ тѣ, кто, командуя арміей или ˇ ·томъ, удостоились благодарности отъ парламента за какія-нибудь

военные или морскіе подвиги; всѣ генералъ-губернаторы Индіи и Британской Америки и всѣ, бывшіе въ теченіе десяти лѣтъ губернаторами въ какой-нибудь колоніи; всѣ лица, занимавшія втеченіе десяти лѣтъ первоклассный дипломатическій постъ.

Постоянная гражданская служба должна также имѣть свое представительство; должны быть сенаторами всѣ лица, которыя занимали втеченіе десяти лѣтъ важный постъ помощника секретаря казначейства, или постояннаго помощника государственнаго секретаря, или другія одинаково высокія и отвѣтственныя должности. Только судебныя, политическія, военныя и морскія должности могутъ давать право на званіе сенатора. Научныя и литературныя заслуги слишкомъ неопредѣленны и спорны: установить ихъ не всегда легко, тогда какъ другія заслуги сами за себя говорятъ. Если сочиненія, давшія человѣку имя, не имѣютъ никакого отношенія къ политикѣ, то они не могутъ служить доказательствомъ, что ихъ авторъ обладаетъ требуемыми спеціальными качествами; если же дѣло идетъ о сочиненіяхъ публицистическихъ, то это даетъ возможность смѣняющимся министерствамъ наводнить палату слѣпыми орудіями разныхъ партій.

Исторія Англіи насъ убѣждаетъ, что если не имѣть въ виду мало вѣроятный случай насильственнаго ниспроверженія конституціи, новая вторая палата должна непремѣнно быть построена на такомъ же фундаментѣ, какъ и нынѣ существующая палата лордовъ. Совершенно невозможно серьезно помышлять объ уничтоженіи этого собранія и замѣнѣ его сенатомъ вродѣ того, какой я только что предложилъ, или какимъ-нибудь другимъ. Но до извѣстной степени осуществимымъ намъ представляется допущеніе только-что перечисленныхъ классовъ и категорій въ палату лордовъ въ качествѣ пожизненныхъ пэровъ.

Дальнѣйшимъ и, можетъ быть, необходимымъ въ этомъ случаѣ шагомъ было бы, чтобы наслѣдственное пэрство имѣло въ палатѣ своихъ представителей, а не засѣдало бы въ ней лично: практика эта уже установилась по отношенію къ шотландскимъ и ирландскимъ пэрамъ и рано или поздно она станетъ неизбѣжной вслѣдствіе естественнаго прироста сословія. Соотвѣтственное примѣненіе плана Гэра устранило бы возможность представительства одного лишь большинства пэровъ. Если бы, напримѣръ, разрѣшено было каждымъ десяти членамъ этого класса имѣть одного представителя, то они могли бы группироваться для выбора, какъ имъ заблагоразсудится. Выборы могли бы происходить слѣдующимъ образомъ. Всѣ кандидаты объявляли бы о своемъ желаніи и заносили бы свои имена въ списокъ. Затѣмъ назначались бы мѣсто и день, когда желающіе участвовать въ голосованіи пэры должны были явиться, или лично, или, по установившемуся парламентскому обычаю чрезъ своихъ уполномоченныхъ. На выборахъ каждый пэръ вотировалъ бы только за одного кандидата. Кандидатъ, получившій десять голосовъ, считался бы избраннымъ. Еслибы кто-нибудь получилъ болѣе десяти голосовъ, то всѣ избиратели, кромѣ десяти, могли бы взять свои голоса обратно, или можно было бы выдѣлить десять изъ нихъ по жребію. Эти

десять образовали бы его избирательную группу, а остальные могли бы подавать голоса за другого кандидата. Этотъ процессъ повторялся бы до тѣхъ поръ, пока (насколько это возможно) каждый пэръ лично или чрезъ своего уполномоченнаго, не былъ бы представленъ. Въ случаѣ, еслибы оставалось менѣе десяти, но болѣе пяти безъ представителя, то можно было бы разрѣшить имъ выбрать себѣ представителя. Еслибы же ихъ было менѣе пяти, то голоса ихъ были бы потеряны, или можно было бы имъ позволить вписать свои голоса въ пользу одного изъ избранныхъ уже кандидатовъ. За этимъ ничтожнымъ исключеніемъ каждый пэръ представлялъ бы десять членовъ своего сословія, изъ которыхъ всѣ не только подали за него голоса, но и избрали его, среди всѣхъ другихъ кандидатовъ, какъ лицо, наиболѣе заслуживающее ихъ довѣрія. Въ видѣ вознагражденія не избраннымъ въ качествѣ представителей своего сословія кандидатамъ могло бы быть предоставлено право избираться въ палату общинъ. Этого права въ настоящее время лишены шотландскіе и ирландскіе пэры у себя дома, между тѣмъ какъ въ палатѣ лордовъ можетъ имѣть представительство только очень значительное большинство тѣхъ и другихъ; остальнымъ же въ немъ отказано. Защищаемый нами способъ составленія сената, не только представляется намъ самъ по себѣ лучшимъ, но за него говорятъ историческіе прецеденты и современные блестящіе успѣхи. Однако это не единственный составъ, который можетъ быть предложенъ. Другой способъ заключается въ избираніи второй палаты, съ тѣмъ однако условіемъ, чтобы она не избирала никого изъ своихъ собственныхъ членовъ. Такое собраніе, имѣющее, подобно американскому сенату, народное происхожденіе, не можетъ считаться несовмѣстимымъ съ демократическими учрежденіеми, и вѣроятно оно будетъ популярно. При самомъ способѣ его образованія оно едвали могло бы возбудить зависть народной палаты и придти съ нею во враждебное столкновеніе. Кромѣ того, составъ его почти навѣрно (если будутъ приняты всѣ мѣры для обезпеченія представительства меньшинства), окажется хорошимъ, и въ него войдутъ многіе изъ наиболѣе даровитыхъ дѣятелей, которые или случайно, или по недостатку обще-признанныхъ качествъ, не могли или не хотѣли добиваться успѣха на выборахъ.

Составъ второй палаты наиболѣе совершененъ, когда она заключаетъ въ себѣ значительное число элементовъ, непричастныхъ къ классовымъ интересамъ и предубѣжденіямъ большинства, но въ то же время ничѣмъ не оскорбляющихъ демократическія чувства. Однако, повторяю, нельзя безусловно полагаться ни на какую вторую палату, какъ на противовѣсъ власти большинства. Характеръ представительнаго правленія опредѣляется составомъ народной палаты. Въ сравненіи съ этимъ вопросомъ всѣ остальные, касающіеся формы правленія, несущественны.

ГЛАВА XIV.

Объ исполнительной власти въ представительномъ правленіи.

Въ этомъ трудѣ неумѣстно разсматривать вопросъ о разграниченіи административной дѣятельности на тѣ или другія отрасли. Въ этомъ отношеніи требованія разныхъ правительствъ различны и крупные промахи въ классификаціи различныхъ вѣдомствъ едвали возможны, если руководствоваться раціональными началами и отрѣшиться отъ тѣхъ многочисленныхъ случайностей, которыя въ такихъ старыхъ государствахъ, какъ напр. Англія, создали существующую классификацію. Достаточно сказать, что личный составъ долженъ соотвѣтствовать предметамъ управленія и что не должно существовать нѣсколькихъ, независимыхъ другъ отъ друга, вѣдомствъ, чтобы руководить различными частями одного цѣлаго, какъ это было еще недавно въ нашемъ военномъ вѣдомствѣ. Когда дѣло идетъ о достиженіи опредѣленной (какъ напримѣръ объ организаціи способной къ дѣйствію арміи), то заботу объ этомъ нужно предоставить одному вѣдомству. Совокупность средствъ, направленныхъ къ этой цѣли, должна быть подчинена одному контролирующему учрежденію и отвѣтственность за ея достиженіе — возложена также на него. Если средства раздѣлены между независимыми другъ отъ друга вѣдомствами, то они становятся для каждой изъ нихъ цѣлью, и никто кромѣ главы правительства (вѣроятно не знакомаго спеціально съ даннымъ вопросомъ) не будетъ считать своей обязанностью преслѣдовать общую цѣль. Въ этомъ случаѣ разнородныя средства не согласованы между собою одной руководящей идеей, и въ то время какъ всякое отдѣльное вѣдомство будетъ ставить только свои требованія, не заботясь о требованіяхъ остальныхъ, цѣль работы постоянно будетъ приноситься въ жертву самой работы.

Въ принципѣ каждая административная функція, высшая или низшая, должна была бы составлять опредѣленную обязанность даннаго лица. Въ такомъ случаѣ для всѣхъ ясно, что̀ и кѣмъ исполнено и по чьей винѣ произошли упущенія. Отвѣтственности нѣтъ, когда неизвѣстно, кто отвѣтственен, и даже когда она существуетъ фактически, то безъ ущерба не можетъ быть раздѣлена. Для того, чтобы она оставалась во всей своей силѣ, нужно, чтобы одному лицу всецѣло принадлежала честь и заслуга въ случаѣ удачи, и отвѣтственность въ случаѣ неудачи. Существуютъ однако два способа раздѣленія отвѣтственности: одинъ ее только ослабляетъ, другой совершенно уничтожаетъ. Она ослабляется, когда въ какомъ-нибудь дѣлѣ требуется участіе болѣе одного должностнаго лица. Каждое изъ нихъ продолжаетъ нести фактическую отвѣтственность; если совершено какое-нибудь упущеніе, то никто не можетъ сказать, что онъ не виноватъ: онъ провинился въ немъ точно такъ же, какъ соучастникъ

въ преступленіи. Еслибы это было уголовное преступленіе, то они всѣ были бы наказаны закономъ, и ихъ наказаніе должно быть не менѣе строгимъ, чѣмъ еслибы въ преступленіи было замѣшано только одно лицо. Но нельзя того же сказать относительно общественнаго мнѣнія: его порицаніе и одобреніе всегда менѣе сильны, когда распространяются на многихъ. Когда нѣтъ предусмотрѣннаго закономъ преступленія, ни подкупа, ни растраты, а есть только ошибка или неосторожность, то каждый соучастникъ находитъ себѣ оправданіе въ собственныхъ глазахъ и передъ другими въ томъ фактѣ, что не онъ одинъ замѣшанъ въ дѣло. Даже завѣдомая нечестность въ денежныхъ дѣлахъ не считается преступною, если лица, обязанныя противиться ей, не исполнили своего долга, а тѣмъ болѣе, если они ей содѣйствовали своимъ формальнымъ согласіемъ.

Однако, въ подобномъ случаѣ, отвѣтственность, хотя и ослабленная, все-таки еще продолжается. Каждый изъ соучастниковъ согласился на данный поступокъ и принималъ въ немъ участіе, соотвѣтственно своему положенію. Дѣло представляется въ худшемъ свѣтѣ, когда оно совершено многими лицами — коллегіею, дѣйствующею при закрытыхъ дверяхъ, и никто не знаетъ или не имѣетъ возможности, за исключеніемъ очень рѣдкихъ случаевъ, знать, кто изъ членовъ высказался за и кто противъ. Отвѣтственность, въ этомъ случаѣ, только пустой звукъ... «Коллегіи — какъ удачно выразился Бентамъ—служатъ ширмами». Чтò она дѣлаетъ, «лично» никого не касается, а слѣдовательно и никто не несетъ за нее отвѣтственности. Даже въ своей репутаціи она можетъ пострадать только какъ цѣлое, отдѣльный же членъ чувствуетъ себя виноватымъ лишь въ той мѣрѣ, въ какой онъ отождествляетъ свое достоинство съ достоинствомъ всего учрежденія. Чувство это часто довольно сильно, когда собраніе существуетъ постоянно, и онъ волей-неволей связанъ съ нимъ. Но непрочность служебной карьеры въ наше время не даетъ выработаться такому корпоративному духу; и если онъ существуетъ, то только среди низшихъ несмѣняемыхъ чиновниковъ. Поэтому совѣщательныя учрежденія не представляются пригоднымъ орудіемъ для административной дѣятельности и ее можно довѣрить имъ только тогда, когда, по какимъ-нибудь другимъ причинамъ, было бы хуже предоставить полную дискреціонную власть отдѣльному министру.

Съ другой стороны житейскій опытъ насъ учитъ, что умъ хорошо, а два, или вѣрнѣе нѣсколько, лучше; другими словами, человѣкъ рѣдко правильно судитъ даже въ собственныхъ дѣлахъ, а тѣмъ менѣе въ общественныхъ, если онъ руководствуется только своимъ собственнымъ знаніемъ и не прибѣгаетъ къ чужимъ совѣтамъ. Но эти два принципа не всегда противорѣчатъ другъ другу. Можно предоставить дѣйствительную власть и полную отвѣтственность одному лицу, придавъ ему, въ случаѣ надобности, совѣтниковъ, изъ коихъ каждый отвѣтственъ только за собственное свое мнѣніе.

Обыкновенно глава какого-либо вѣдомства по существу является по-

литикомъ. Онъ можетъ быть хорошимъ политикомъ и человѣкомъ заслуженнымъ; и если это правило рѣдко оправдывается, то значитъ правительство неудовлетворительно. Но его дарованія и компетентность въ общихъ вопросахъ далеко не всегда будутъ сопровождаться одинаковымъ, и такъ-сказать, профессіональнымъ, знакомствомъ съ дѣлами вѣдомства, которыми онъ руководитъ. Поэтому ему необходимы профессіональные совѣтники. Тамъ, гдѣ достаточно опыта и дарованій, гдѣ качества, требуемыя отъ профессіональнаго совѣтника, могутъ совмѣщаться въ одномъ удачно избранномъ лицѣ (напримѣръ, когда рѣчь идетъ объ юрисконсультѣ), то такое лицо для общаго руководства и штатъ чиновниковъ для восполненія недостающихъ знаній въ дѣлопроизводствѣ, могутъ удовлетворить всѣмъ требованіямъ. Но чаще министръ не можетъ довольствоваться совѣтами одного компетентнаго лица, если онъ самъ не знакомъ съ предметомъ. Онъ долженъ выслушивать не только случайно, но постоянно разнообразныя мнѣнія и участіемъ въ преніяхъ совѣщательнаго собранія пополнять свои свѣдѣнія, Въ особенности это необходимо, напримѣръ, въ военномъ и морскомъ дѣлѣ. Вотъ почему военный и морской министры, а можетъ быть и нѣкоторые другіе, должны пользоваться услугами совѣта, составленнаго,—по крайней мѣрѣ въ двухъ названныхъ министерствахъ,—изъ способныхъ и опытныхъ специалистовъ. Для того, чтобы обезпечить съ этою цѣлью участіе въ совѣтахъ лучшихъ людей при часто повторяющихся смѣнахъ министерствъ, они сами не должны быть смѣняемы. Другими словами, они не должны, подобно лордамъ адмиралтейства, подавать въ отставку вмѣстѣ съ назначившимъ ихъ министромъ; но вмѣстѣ съ тѣмъ полезно, чтобы всѣ, получившіе высокія должности по спеціальному назначенію, но не обыкновеннымъ порядкомъ производства, сохраняли свои мѣста въ теченіе опредѣленнаго срока, если только они не будутъ вторично назначены. Такой порядокъ практикуется штабомъ англійской арміи. При соблюденіи этого правила назначенія, не будучи пожизненными, даютъ меньше поводовъ къ интригамъ и въ то же время служатъ средствомъ, никого не оскорбляя, избавиться отъ тѣхъ, кто не заслуживаетъ дольше оставаться на своемъ посту, и назначать на ихъ мѣсто болѣе молодыхъ заслуженныхъ лицъ, для которыхъ никогда не было бы вакансій, еслибы имъ пришлось ждать смерти или добровольнаго выхода въ отставку ихъ предшественниковъ.

Совѣты должны быть чисто совѣщательными въ томъ смыслѣ, что окончательное рѣшеніе должно зависѣть отъ одного только министра. Но ни въ собственныхъ, ни въ чужихъ глазахъ они не должны быть нулями, или служить слѣпымъ орудіемъ въ рукахъ министра. Совѣтники, приставленные къ могущественному и, быть можетъ, самовластному дѣятелю, должны быть поставлены въ такія условія, чтобы они вынуждены были, не роняя себя, высказывать свои мнѣнія, и чтобы министръ долженъ былъ принимать къ свѣдѣнію ихъ совѣты, хотя и не обязанъ безусловно имъ подчиняться. Въ организаціи совѣта генералъ-губернатора и совѣ-

товъ различныхъ президентствъ въ Индіи можно найти вѣрный образецъ тѣхъ отношеній, какія должны существовать между начальникомъ и подобнаго рода совѣтниками. Эти совѣты составляются изъ лицъ, обладающихъ спеціальнымъ знаніемъ мѣстныхъ дѣлъ, котораго обыкновенно недостаетъ генералъ-губернатору и губернаторамъ и котораго нельзя, съ пользою для интересовъ общаго управленія, требовать отъ нихъ. Въ принципѣ предполагается, что каждый членъ совѣта подаетъ мнѣніе, которое въ большинствѣ случаевъ составляетъ не болѣе, какъ простое одобреніе: но если существуетъ разногласіе во мнѣніяхъ, то каждый членъ можетъ на основаніи установившейся практики, изложить мотивы своего мнѣнія. Генералъ-губернаторъ или губернаторъ дѣлаютъ тоже. Въ обыкновенныхъ случаяхъ ихъ рѣшеніе совпадаетъ съ мнѣніемъ большинства; поэтому совѣтъ принимаетъ существенное участіе въ управленіи; но если генералъ-губернаторъ или губернаторъ признаетъ это цѣлесообразнымъ, онъ можетъ игнорировать даже единогласное мнѣніе большинства, конечно представляя при этомъ свои мотивы. Результатъ тотъ, что глава лично и дѣйствительно отвѣтственень за каждое мѣропріятіе правительства. Члены совѣта отвѣтствуютъ только въ качествѣ совѣтниковъ. Но изъ дѣлопроизводства, которое можетъ быть представлено и которое дѣйствительно всегда представляется, если этого потребуетъ парламентъ или общественное мнѣніе, легко усмотрѣть—что̀ каждый совѣтовалъ и какіе онъ приводилъ доводы въ пользу своего мнѣнія. Въ то же время, благодаря своему высокому положенію и видному участію во всѣхъ правительственныхъ мѣропріятіяхъ, совѣтники имѣютъ почти столь же сильное основаніе посвящать себя дѣламъ и высказывать обдуманныя мнѣнія, какъ еслибы на нихъ падала вся отвѣтственность.

Этотъ способъ веденія важнѣйшихъ административныхъ дѣлъ представляетъ одинъ изъ наиболѣе удачныхъ примѣровъ приспособленія средствъ къ цѣлямъ, какіе до сихъ поръ знаетъ политическая исторія, впрочемъ очень бѣдная до сихъ поръ примѣрами и искусными комбинаціями въ этой области. Мы имѣемъ тутъ дѣло съ важнымъ пріобрѣтеніемъ, которымъ Англія обязана административному опыту Остъ-Индской компаніи. Но большинству другихъ мудрыхъ мѣръ, благодаря которымъ Индія была сохранена для метрополіи, какъ всѣмъ плодотворнымъ начинаніямъ, которыя достигнуты при такихъ трудныхъ обстоятельствахъ и съ такимъ ничтожнымъ матеріаломъ, и этому прогрессу суждено повидимому погибнуть въ той общей пропасти, какая угрожаетъ традиціямъ индійскаго управленія съ тѣхъ поръ, какъ онѣ предоставлены на произволъ общественнаго невѣжества и надменнаго тщеславія политическихъ дѣятелей. Уже поднимается крикъ за уничтоженіе совѣтовъ, какъ излишняго и дорогого колеса въ правительственномъ механизмѣ и давно раздаются требованія, встрѣчающія все болѣе сильное сочувствіе въ высшихъ сферахъ, чтобы упраздненъ былъ штатъ гражданскихъ чиновниковъ, изъ которыхъ вербуются члены этихъ совѣтовъ и которые одни могутъ служить ручательствомъ ихъ успѣшнаго дѣйствія.

Одинъ изъ наиболѣе существенныхъ принциповъ хорошаго управленія при демократическомъ строѣ заключается въ томъ, чтобы исполнительные органы не избирались самимъ народомъ, ни непосредственно, ни черезъ его представителей. Управлять могутъ лишь люди къ тому подготовленные: качества необходимыя для этого принадлежатъ къ тѣмъ спеціальнымъ и профессіональнымъ качествамъ, о которыхъ могутъ правильно судить лишь тѣ, которые сами до извѣстной степени ими обладаютъ, или имѣютъ въ нихъ нѣкоторую практическую опытность. Находить наиболѣе способныхъ лицъ для замѣщенія административныхъ должностей, не выбирая сравнительно лучшихъ изъ числа случайныхъ кандидатовъ, но подыскивая безусловно лучшихъ и слѣдя за всѣми способными лицами, чтобы имѣть ихъ подъ рукою, когда въ нихъ окажется надобность—задача очень трудная, требующая тонкой наблюдательности и большой добросовѣстности. Между тѣмъ нѣтъ обязанности, которая обыкновенно исполнялась бы хуже. Поэтому для нея важнѣе, чѣмъ для другой, чтобы съ нею связана была наибольшая личная отвѣтственность и ее слѣдуетъ возлагать въ видѣ особой задачи на высшихъ чиновниковъ каждаго вѣдомства.

Всѣ второстепенныя должности, для занятія которыхъ не установлены публичные конкурсы, должны замѣщаться подъ личною отвѣтственностью министра. Всѣ министры должны назначаться, конечно, главою кабинета; самъ же министръ-президентъ, хотя фактически и избирается парламентомъ, однако оффиціально назначается короной. Чиновникъ смѣщается только тѣмъ, кто его назначилъ. Въ самомъ дѣлѣ, нельзя ожидать, чтобы лица, посвящающія себя спеціальному дѣлу и обладающія качествами, имѣющими обыкновенно бо̀льшее значеніе для общества, чѣмъ качества самого министра, трудились надъ пріобрѣтеніемъ необходимыхъ для ихъ профессій, знаній и опыта, отъ которыхъ министръ самъ часто зависитъ, если имъ угрожаетъ опасность, безъ всякой ихъ вины, лишиться мѣста, потому только, что министръ хочетъ предоставить его другому лицу, по политическимъ или по личнымъ соображеніямъ.

Спрашивается теперь, долженъ ли и глава исполнительной власти въ республикѣ не подлежать народному избранію? Цѣлесообразно ли, чтобы президентъ, какъ въ Соединенныхъ Штатахъ по правилу американской конституціи, избирался каждые четыре года всѣмъ народомъ? На этотъ вопросъ не легко отвѣтить. Несомнѣнно, что въ такой странѣ, какъ Америка, гдѣ нечего опасаться государственнаго переворота, отчасти хорошо, если глава исполнительной власти въ конституціонномъ отношеніи независимъ отъ законодательнаго собранія и если два главныхъ представителя государственнаго управленія, избранные наравнѣ и передъ нимъ отвѣтственные, служатъ противовѣсомъ другъ другу. Это положеніе дѣла вполнѣ соотвѣтствуетъ той ревнивой заботливости, съ какой американцы избѣгаютъ всякаго сосредоточенія сильной власти въ однѣхъ рукахъ. Но въ данномъ случаѣ преимущества его слишкомъ ничтожны, сравнительно съ его невыгодными сторонами. Кажется было бы лучше, еслибы первое должностное лицо въ республикѣ назначалось формально пред-

ставительнымъ собраніемъ открыто, какъ первый министръ въ конституціонной монархіи назначается имъ косвенно. Во-первыхъ, при такомъ способѣ назначенія можно быть увѣреннымъ, что предпочтеніе будетъ оказано наиболѣе достойному человѣку. Въ такомъ случаѣ партія, располагающая большинствомъ въ парламентѣ, будетъ назначать своего собственнаго вождя, обыкновенно одного изъ самыхъ видныхъ политическихъ дѣятелей и часто даже самого выдающагося, между тѣмъ президентъ Соединенныхъ Штатовъ, съ тѣхъ поръ, какъ послѣдній изъ основателей республики сошелъ со сцены, почти всегда человѣкъ никому неизвѣстный, или стяжавшій извѣстность на какомъ-либо другомъ поприщѣ, но не на политическомъ. И это, какъ я уже раньше замѣтилъ, не случайность; это естественное послѣдствіе даннаго положенія вещей. Наиболѣе пригодными кандидатами партій, когда рѣчь идетъ о выборахъ, въ которыхъ принимаетъ участіе вся страна, бываютъ не наиболѣе выдающіеся ихъ представители. Послѣдніе всегда имѣютъ личныхъ враговъ; они своею дѣятельностью или по меньшей мѣрѣ своими убѣжденіями возстановили противъ себя значительную часть общества и поэтому не могутъ разсчитывать на такое значительное число голосовъ, какъ человѣкъ безъ громкаго прошлаго, извѣстный только тѣмъ, что онъ раздѣляетъ убѣжденія своей партіи. Второе важное соображеніе противъ нынѣшней системы выборовъ президента, это — постоянная избирательная агитація. Когда назначеніе на высшій государственный постъ совершается народнымъ голосованіемъ чрезъ каждые четыре года, то весь промежутокъ времени между одними выборами и другими въ сущности проходитъ въ интригахъ. Президентъ, министры, вожди партій и ихъ своронники — все это только агитаторы. Вся страна заинтересована только политическими личностями; всякій общественный вопросъ обсуждается и рѣшается съ точки зрѣнія не столько его дѣйствительнаго значенія, сколько его вліянія на президентскіе выборы. Еслибы люди пожелали сдѣлать духъ партіи руководящимъ принципомъ при рѣшеніи всѣхъ общественныхъ вопросовъ, превратить всѣ вопросы въ партійные, возбуждать вопросы съ исключительной цѣлью создавать новыя партіи, то трудно было бы придумать лучшее средство для достиженія этой цѣли.

Я не стану утверждать, что было бы всегда и вездѣ желательно, чтобы глава исполнительной власти зависѣлъ, какъ первый министръ въ Англіи, отъ голосованій представительнаго собранія, и что это не представляетъ никакихъ неудобствъ. Еслибы было признано лучшимъ избѣгнуть этого, то президентъ, хотя и назначался бы парламентомъ, но могъ бы сохранять свой постъ втеченіи опредѣленнаго срока, независимо отъ парламентскаго голосованія, и тогда получилась бы американская система, безъ народныхъ выборовъ и ихъ дурныхъ сторонъ. Есть еще другой способъ сдѣлать главу администраціи настолько независимымъ отъ законодательнаго собранія, насколько это примиримо съ существенными требованіями свободнаго правленія. Онъ никогда не находился бы въ унизительной зависимости отъ парламентскаго голосованія,

еслибы ему предоставлена была власть, которою фактически пользуется первый министръ въ Англіи,—распускать парламентъ и аппеллировать къ народу; если бы вмѣсто того, чтобы подавать въ отставку въ случаѣ враждебнаго голосованія, онъ могъ бы либо подавать въ отставку, либо распустить палату. По моему мнѣнію, было бы желательно, чтобы глава исполнительной власти обладалъ правомъ распущенія, даже въ томъ случаѣ, когда онъ самъ несмѣняемъ въ теченіи опредѣленнаго періода. Въ политикѣ не должно быть путаницы, какая вызывается столкновеніемъ между президентомъ и парламентомъ, когда конфликтъ длится долго, а можетъ быть даже нѣсколько лѣтъ и обѣ стороны не имѣютъ законнаго средства избавиться другъ отъ друга. Чтобы предотвратить подобный кризисъ, не прибѣгая къ государственному перевороту, требуется такое сочетаніе любви къ свободѣ и привычки къ самоограниченію, какое рѣдко встрѣчается, и хотя бы даже дѣло не дошло до этой крайности, но разсчитывать, что эти двѣ власти не будутъ взаимно парализовать другъ друга, все равно, что предполагать, что политическою жизнью страны всегда будетъ руководить духъ взаимной терпимости и уступчивости, чуждый всякихъ страстей оживленной партійной борьбы. Подобный духъ можетъ существовать, но даже тамъ, гдѣ онъ преобладаетъ, было бы не разумно подвергать его столь сильному испытанію.

Другія причины заставляютъ желать, чтобы какая-нибудь власть въ государствѣ (ею можетъ быть только власть исполнительная) могла во всякое время по своему усмотрѣнію созывать новый парламентъ. Когда есть дѣйствительное основаніе сомнѣваться въ томъ, какая изъ двухъ соперничающихъ партій сильнѣе, то необходимы конституціонныя средства, чтобы выяснить этотъ вопросъ и опредѣлить истинное положеніе вещей. Всѣ другіе политическіе вопросы не могутъ быть должнымъ образомъ рѣшены, пока этотъ вопросъ остается открытымъ, и тогда наступаетъ большею частью застой въ дѣлѣ законодательныхъ и административныхъ реформъ, такъ какъ ни одна изъ партій не имѣетъ достаточной вѣры въ свои силы, чтобы рѣшиться на мѣропріятія, могущія вызвать оппозицію со стороны такой части населенія, которая имѣетъ прямое или косвенное вліяніе на исходъ борьбы.

Я тутъ не принимаю во вниманіе тотъ случай, когда громадное вліяніе, сосредоточенное въ рукахъ главы исполнительной власти, и недостаточная преданность народныхъ массъ свободнымъ учрежденіямъ, даютъ ему возможность попытать счастья путемъ ниспроверженія конституціи и захвата верховной власти. Тамъ, гдѣ существуетъ подобная опасность, во главѣ государства не должно быть такого лица, которое парламентъ при помощи простого голосованія не могъ бы превратить въ простого гражданина. При такомъ положеніи вещей, когда такое вѣроломство становится возможнымъ, и эта прерогатива парламента, какъ бы ни казалась она чрезмѣрной, служитъ только весьма слабой гарантіей.

Менѣе всего назначеніе должностныхъ лицъ путемъ народнаго голосованія желательны въ судебномъ вѣдомствѣ. Народъ мало способенъ

правильно оцѣнивать спеціальныя знанія и качества, требуемыя для занятія этого рода должностей, а между тѣмъ нѣтъ должности, гдѣ бы безусловное безпристрастіе и непричастность къ политическимъ партіямъ были бы такъ важны, какъ тутъ. По мнѣнію нѣкоторыхъ мыслителей, между прочимъ и Бентама, хотя и желательно, чтобы судьи не назначались народнымъ голосованіемъ, однако населеніе ихъ округа должно имѣть право, удостовѣрившись въ ихъ непригодности, устранить ихъ отъ должности. Нельзя отрицать, что несмѣняемость должностныхъ лицъ, вѣдающихъ важныя дѣла, сама по себѣ составляетъ зло. Никто не можетъ желать, чтобы не существовало никакихъ средствъ удалять плохого или несвѣдущаго судью, за исключеніемъ того случая, когда онъ провинился въ такихъ вещахъ, за которыя подлежитъ уголовной отвѣтственности, и чтобы должностное лицо, занимающее такое вліятельное положеніе, было бы отвѣтственно только предъ общественнымъ мнѣніемъ и передъ собственной совѣстью. Однако мы можемъ поставить вопросъ такъ: при томъ исключительномъ положеніи, въ какомъ находится судья, предположивъ, что приняты были всѣ мѣры для безпристрастнаго его назначенія,—будетъ ли безотвѣтственность, или вѣрнѣе отвѣтственность только передъ своей собственной совѣстью и общественнымъ мнѣніемъ, въ общемъ гораздо меньше имѣть развращающее вліяніе на него, чѣмъ отвѣтственность предъ правительствомъ, или предъ народомъ?

Опытъ давно уже рѣшилъ этотъ вопросъ въ утвердительномъ смыслѣ на сколько это касается отвѣтственности передъ исполнительной властью. Въ томъ же смыслѣ слѣдуетъ рѣшить его, когда рѣчь идетъ объ отвѣтственности предъ избирателями. Въ числѣ хорошихъ качествъ народнаго собранія, вовсе нѣтъ такихъ, которыя необходимы преимущественно судьѣ: хладнокровія и безпристрастія. Къ счастью, эти качества вовсе не безусловно необходимы тамъ, гдѣ требуется вмѣшательство народа для обезпеченія свободы. Хотя чувство справедливости и необходимо всѣмъ людямъ, а слѣдовательно и избирателю, но народные выборы не обусловливаются имъ. Справедливость и безпристрастіе играютъ такую же слабую роль при выборахъ депутатовъ, какъ и при любой сдѣлкѣ между людьми. Избирателямъ не приходится давать того, на что каждый кандидатъ имѣетъ право, ни оцѣнивать общихъ заслугъ кандидатовъ; имъ приходится только заявить, кто изъ нихъ болѣе всего пользуется ихъ личнымъ довѣріемъ, или кто лучше всего выражаетъ ихъ политическія убѣжденія. Судья же обязанъ относиться къ своему политическому другу или къ близкому человѣку, точно такъ же, какъ ко всѣмъ другимъ; но со стороны избирателя такое отношеніе было бы нарушеніемъ его долга и явной нелѣпостью. Равнымъ образомъ нельзя ссылаться на благотворное вліяніе на судей, такъ же какъ и на другихъ должностныхъ лицъ суда общественнаго мнѣнія; ибо, даже въ этомъ отношеніи, плодотворный контроль надъ дѣйствіями судьи производитъ (за исключеніемъ нѣкоторыхъ политическихъ случаевъ) вовсе не общественное мнѣніе всей страны, но только той части ея, которая лучше всего можетъ оцѣнить его дѣйствія

или качества, т. е. мнѣніе судебнаго персонала данной мѣстности. Не слѣдуетъ полагать, что я придаю мало значенія участію общества въ отправленіи правосудія. Напротивъ, оно имѣетъ громадное значеніе; но въ какомъ смыслѣ? Именно когда общество фактически исполняетъ, въ качествѣ присяжныхъ, часть судебныхъ функцій. Это одинъ изъ немногихъ случаевъ, когда народу лучше дѣйствовать непосредственно и лично, чѣмъ чрезъ своихъ представителей; потому что здѣсь является единственный случай, когда ошибки, совершенныя должностнымъ лицомъ, не такъ опасны, какъ послѣдствія отвѣтственности за нихъ.

Еслибы судья могъ быть смѣщаемъ народнымъ голосованіемъ, то всякому, желающему достигнуть этой цѣли, стоило бы только воспользоваться его судебными рѣшеніями, и представить ихъ въ извѣстной окраскѣ, на судъ общественнаго мнѣнія, вовсе некомпетентнаго, вслѣдствіе недостаточнаго знакомства съ даннымъ дѣломъ, или вслѣдствіе недостатка той осмотрительности и безпристрастія, какимъ руководствуется судья; затѣмъ онъ наигрывалъ бы на народныхъ страстяхъ и предразсудкахъ тамъ, гдѣ они существуютъ, и старался бы возбудить ихъ тамъ, гдѣ ихъ нѣтъ. Въ концѣ концовъ судьи почувствовали бы, что они рискуютъ своей должностью всякій разъ, когда имъ приходится произносить приговоръ по дѣлу, представляющему общій интересъ, и что для нихъ гораздо менѣе существенно искать наиболѣе справедливаго рѣшенія, чѣмъ такого, которое возбуждаетъ сочувствіе общества, или которое менѣе всего допускаетъ злостныя толкованія. Я опасаюсь, что установленная нѣкоторыми новыми или пересмотрѣнными конституціями отдѣльныхъ сѣверо-американскихъ штатовъ практика подвергать судей періодическому народному переизбранію составляетъ одну изъ опаснѣйшихъ ошибокъ, когда-либо совершенныхъ демократіей, и еслибы здравый практическій смыслъ, всегда не покидающій отличавшій американскій народъ, не вызвалъ бы, реакціи, противъ этого новаго общественнаго теченія, то слѣдовало бы признать его первымъ очень крупнымъ шагомъ на пути къ вырожденію современной демократіи *).

Что касается до того обширнаго и важнаго класса, который составляетъ основную силу администраціи, т. е. класса чиновниковъ, несмѣняемыхъ вмѣстѣ съ министрами, но остающихся на своихъ мѣстахъ, чтобы помогать каждому министру своимъ опытомъ и традиціями, посвящать его въ дѣла и исполнять текущія второстепенныя задачи подъ его общимъ контролемъ; словомъ того класса профессіональныхъ чиновниковъ, которые посвящаютъ себя служебной карьерѣ, еще въ молодые годы, въ надеждѣ постепенно достигнуть высшихъ ступеней,—то очевидно нельзя

---

*) Я однако узналъ, что въ Штатахъ, гдѣ судьи избираются, выборъ въ дѣйствительности производится не народомъ, а вождями партій, и что такъ какъ избиратели не постоянно подаютъ голоса за кандидата партій, то слѣдовательоо назначаемое лицо обыкновенно оказывается тѣмъ, которое выбралъ бы президентъ или министръ юстиціи. Такимъ образомъ, одна ошибка исправляется другой. Эта привычка голосовать замкнутыми рядами подъ знаменемъ партіи, причиняющая столько зла всюду, гдѣ избирательное право принадлежитъ самому народу, ослабляетъ еще бо́льшее зло, въ томъ случаѣ, когда должностное лицо должно быть избрано не *народомъ*, а *для народа*.

допустить, чтобы они могли быть смѣщаемы и лишаемы плодовъ своей службы безъ серьезныхъ поводовъ съ ихъ стороны. Такими поводами могутъ быть не только проступки, подлежащіе уголовной отвѣтственности, но и упущенія по службѣ, и недостатокъ тѣхъ качествъ, которыя требуются для даннаго дѣла. Такъ какъ должностныхъ лицъ нельзя увольнять, если они ни въ чемъ не провинились, безъ казенной пенсіи, то весьма важно, чтобы назначенія дѣлались осмотрительно съ самаго начала. Намъ остается разсмотрѣть какъ достигнуть вѣрнѣе этой цѣли.

При назначеніи на низшія должности слѣдуетъ опасаться не столько недостатка спеціальныхъ знаній и опыта со стороны лицъ, отъ которыхъ зависятъ назначенія,—сколько ихъ пристрастія и склонности руководствоваться при выборѣ личными или партійными интересами. Такъ какъ обыкновенно на службу принимаются молодые люди только что достигшіе зрѣлости, еще мало опытные и собирающіеся только изучить данную профессію, то о пригодности кандидатовъ можно судить только по ихъ общеобразовательному цензу. Въ его наличности не трудно удостовѣриться, если лица, которымъ поручено это дѣло, относятся къ своей задачѣ съ должнымъ вниманіемъ и безпристрастіемъ. Ни того, ни другого нельзя ожидать отъ министра. Ему приходится всецѣло полагаться на чужую рекомендацію и, какъ бы велико ни было его безпристрастіе, онъ никогда не станетъ противиться просьбамъ лицъ, которыя могутъ вліять на его собственное избраніе, или оказать ему серьезную политическую поддержку. Въ силу этихъ соображеній установленъ для кандидатовъ на первыя должности экзаменъ, подъ руководствомъ лицъ, непричастныхъ къ политикѣ, и принадлежащихъ къ тому же классу и званію, какъ и экзаменаторы на испытаніяхъ для полученія ученыхъ степеней въ университетахъ. Это, вѣроятно, лучшая система при парламентскомъ режимѣ, единственная, представляющая нѣкоторые шансы, не скажу совершенно честныхъ назначеній, но все таки не явно безчестныхъ.

Безусловно необходимо также, чтобы экзамены были конкурсные и мѣста давались тѣмъ лицамъ, которыя наиболѣе успѣшно ихъ сдали. При обыкновенномъ экзаменѣ въ большинствѣ случаевъ исключаются только абсолютные невѣжды.

Экзаменатору предстоитъ нанести ударъ экзаменуемому имъ, исполнить свой долгъ передъ обществомъ, въ данномъ случаѣ рѣдко представляющійся ему очень серьезнымъ. Если экзаменаторъ увѣренъ, что его ожидаетъ горькій упрекъ за слишкомъ строгое отношеніе къ дѣлу и что въ то же время никто не узнаетъ и не поинтересуется узнать, какъ исполняется имъ его обязанность, то, онъ по большей части предпочтетъ послѣдовать влеченію добраго сердца. Послабленіе, сдѣланное однажды, ведетъ къ притязаніямъ со стороны другихъ экзаменующихся, и противиться имъ съ каждымъ разомъ становится все труднѣе, такъ какъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ создается прецедентъ для дальнѣйшаго потворствованія, пока дѣло не дойдетъ до того, что уровень знаній, требуемыхъ для выдержанія экзамена, становится уже совершенно низкимъ.

Обыкновенно въ двухъ большихъ англійскихъ университетахъ экзамены представляютъ простую комедію, въ то время, какъ экзамены на почетныя степени трудны и серьезны. Когда нѣтъ надобности требовать свыше извѣстнаго минимума, то минимумъ въ концѣ концовъ становится максимумомъ. Устанавливается общая привычка довольствоваться малымъ. Но такъ какъ всегда оказываются лица, не достигающія того, къ чему они стремятся, то какъ бы низокъ ни былъ требуемый уровень, всегда найдутся такіе, которые и ему не удовлетворятъ. Когда, напротивъ, мѣста дѣлаются конкуррентными и когда конкурренты распредѣляются по степени ихъ успѣховъ, то при этомъ не только каждый дѣлаетъ все, что можетъ, но эта система отражается на всѣхъ общеобразовательныхъ заведеніяхъ страны. Каждый преподаватель будетъ лично заинтересованъ въ томъ, чтобы его ученики одержали побѣду надъ остальными конкуррентами. Наврядъ ли найдется другое средство, при помощи котораго государство могло бы такъ высоко поднять уровень учебныхъ заведеній страны. Принципъ конкурсныхъ экзаменовъ для соисканія государственныхъ должностей введенъ въ Англіи недавно; примѣняется онъ далеко неполно, за исключеніемъ только вѣдомства по дѣламъ Индіи. Между тѣмъ, онъ уже начинаетъ оказывать замѣтное вліяніе на средне-учебныя заведенія, даже несмотря на всѣ трудности, какія встрѣтило его примѣненіе, въ томъ позорно низкомъ уровнѣ образованія, который обнаружился, благодаря тѣмъ же конкурснымъ экзаменамъ. Уровень образованія молодыхъ людей, получившихъ отъ министра право выставить свою кандидатуру, такъ жалокъ, что конкурсъ между такими кандидатами даетъ пожалуй болѣе ничтожные результаты, чѣмъ могли бы быть даже обыкновенные пріемные экзамены. Никому не пришло бы въ голову предъявить такія низкія требованія на пріемныхъ экзаменахъ, какія теперь признаны достаточными для того, чтобы онъ могъ побѣдить своихъ соперниковъ. Поэтому утверждаютъ, что съ каждымъ годомъ въ общемъ замѣчается полнѣйшее пониженіе уровня образованности кандидатовъ; прежніе же экзамены выяснили, что молодые люди знали больше, чѣмъ требовалось для достиженія цѣли. Отчасти вслѣдствіе уменьшенія старанія, отчасти же потому, что даже при экзаменахъ, которые не требуютъ предварительнаго разрѣшенія, завѣдомое невѣжество низводитъ число конкуррентовъ къ ничтожной горсти, обыкновенно случалось такъ, что, хотя всегда было нѣсколько примѣровъ превышенія требованій, остальная часть кандидатовъ, выдержавшихъ экзаменъ, проявили только очень умѣренныя знанія. Кромѣ того мы слышали отъ самихъ членовъ экзаменаціонныхъ комиссій, что почти всѣ, которые провалились. обязаны были своей неудачей не незнанію высшихъ предметовъ, а нисшихъ: орѳографіи и ариѳметики.

Крики, которые еще до сихъ поръ продолжаютъ раздаваться въ нѣкоторыхъ органахъ печати противъ этихъ экзаменовъ, къ сожалѣнію, въ большинствѣ случаевъ дѣлаютъ мало чести какъ добросовѣстности, такъ и здравому смыслу нападающихъ. Они объясняются тенденціозными изображеніями невѣжества, которое служитъ причиной неудачъ на экзаме-

нахъ. Недовольные ими приводятъ самые трудные вопросы *), какіе когда-либо предлагались на экзаменахъ, утверждая, будто бы отвѣты на эти вопросы служили conditio sine qua non выдержанія экзамена. Однако вѣдь до тонкости уже выяснено, что подобные вопросы предлагаются не потому, что на нихъ ожидаютъ удовлетворительныхъ отвѣтовъ, а для того, чтобы каждый знающій человѣкъ могъ воспользоваться случаемъ проявить свои знанія. Это не поводъ для отказа, а только добавочное средство успѣха. Затѣмъ возникаетъ вопросъ, могутъ ли тѣ или другія знанія, требуемыя на экзаменахъ, пригодиться человѣку въ жизни? Относительно пригодности тѣхъ или другихъ знаній, мнѣнія сильно расходятся. Нѣкоторые (въ томъ числѣ бывшій статсъ-секретаръ по иностраннымъ дѣламъ) считаютъ англійскую грамоту безполезною для атташе при посольствѣ или для мелкаго чиновника въ правительственномъ учрежденіи. Въ одномъ, повидимому, сходятъся всѣ противники нашего плана, именно въ томъ, что общее образованіе безполезно, хотя взамѣнъ требуются многія другія знанія. Если же (какъ я смѣю предполагать), оно требуется или если требуется вообще какое бы то ни было образованіе, то кандидата слѣдуетъ подвергнуть такимъ испытаніямъ, которыя вѣрнѣе выяснили бы, насколько онъ имъ обладаетъ. Чтобы удостовѣриться, получилъ ли онъ надлежащее образованіе, нужно его проэкзаменовать въ предметахъ, которые онъ долженъ знать, хотя бы они не имѣли прямого отношенія къ его будущей должности. Не соблаговолятъ ли тѣ, которые возражаютъ противъ экзаменовъ по классическимъ предметамъ и математикѣ, въ странѣ, гдѣ только эти предметы и изучаются болѣе или менѣе основательно, сказать мнѣ, по какимъ же предметамъ слѣдуетъ экзаменовать? Повидимому они одинаково возстаютъ какъ противъ экзаменовъ по этимъ предметамъ, такъ и противъ экзаменовъ по всякимъ другимъ предметамъ. Если же члены экзаменаціонной комиссіи, желая открыть доступъ къ должностямъ лицамъ, которыя не прошли курса классической школы, или тѣмъ, кто, желая восполнить недостатокъ общаго образованія, изучилъ спеціально какой-нибудь полезный предметъ, то ихъ упрекаютъ и за это. Ничто не удовлетворитъ недовольныхъ кромѣ свободнаго допущенія круглаго невѣжества.

Намъ съ торжествующимъ видомъ возражаютъ, что дѣятели вродѣ Нельсона и Веллингтона не выдержали бы экзамена, какой теперь требуется отъ желающаго поступить въ инженерную школу. Какъ будто, изъ того факта, что Нельсонъ и Веллингтонъ не дѣлали, чего отъ нихъ не требовали, можно вывести заключеніе, что они не могли бы этого сдѣлать. Если этимъ хотятъ сказать, что можно быть великимъ полководцемъ и безъ этихъ знаній, то вѣдь можно имъ быть и безъ многихъ другихъ знаній, которыя однако весьма полезны великимъ полководцамъ.

---

*) Не всегда впрочемъ самые трудные. Одинъ изъ хулителей конкурсныхъ экзаменовъ имѣлъ наивность привести въ палатѣ общинъ цѣлый рядъ элементарнѣйшихъ вопросовъ по алгебрѣ, исторіи и географіи, какъ доказательство, какія высокія научныя знанія имѣли жестокость требовать члены экзаменаціонныхъ комиссій.

Александръ Великій никогда не слыхалъ о фортификаціонной системѣ Вобана, а Юлій Цезарь не умѣлъ говорить по французски. Далѣе намъ говорятъ, что книжные люди—кличка, которую присваиваютъ всякому, кто немного знакомъ съ литературой—не могутъ преуспѣвать въ гимнастическихъ упражненіяхъ, или имѣть манеры джентльмена. Это замѣчаніе часто раздается изъ устъ знатныхъ невѣждъ; но что бы они объ этомъ ни думали, они не могутъ себѣ присваивать монополіи изящныхъ манеръ и физическаго развитія. Пусть ихъ требуютъ, гдѣ они необходимы, но на ряду съ ними пусть требуютъ и умственнаго развитія. У меня имѣются достовѣрныя свѣдѣнія, что кадеты, принятыя по конкурсу въ вульвичскую военную школу, развитѣе какъ въ этомъ, такъ и во всѣхъ другихъ отношеніяхъ, кадетъ принятыхъ по прежнимъ правиламъ; даже фронтовую выправку они усваиваютъ скорѣе. Этого и слѣдовало ожидать, ибо развитой человѣкъ усваиваетъ себѣ все гораздо скорѣе, чѣмъ неразвитой. Контрастъ между прежними и новыми кадетами такъ великъ, что начальство заведенія съ нетерпѣніемъ ждетъ момента, когда послѣдніе остатки старой закваски окончательно исчезнутъ. Если это вѣрно,—а въ этомъ легко удостовѣриться,—то можно надѣяться, что скоро перестанутъ говорить, будто бы невѣжество лучше образованности въ военномъ дѣлѣ, а тѣмъ болѣе во всякомъ другомъ, и что всякое хорошое качество, хотя бы оно повидимому находилось въ самой отдаленной связи съ общимъ образованіемъ, можетъ быть легче достигнуто, совершенно обходясь безъ него.

Хотя пріемъ на государственную службу долженъ рѣшаться конкурснымъ экзаменомъ, однако въ большинствѣ случаевъ было бы невозможно ставить дальнѣйшее движеніе по службѣ въ зависимости отъ подобныхъ экзаменовъ. Представляется болѣе удобнымъ, чтобы при повышеніяхъ руководствовались, какъ это обыкновенно дѣлается и теперь, смѣшанной системой старшинства и осмотрительнаго выбора. Лица, исполняющія рутинныя обязанности, повышались бы по старшинству, пока это допускается характеромъ ихъ обязанностей, между тѣмъ какъ лица, которымъ довѣряются дѣла, требующія особенныхъ дарованій, выбирались бы изъ всего состава служащихъ по усмотрѣнію главы министерства. Эти назначенія будутъ въ большинствѣ случаевъ удовлетворительны, если первоначальныя назначенія производятся путемъ конкурса, такъ какъ при этой системѣ министерство должно состоять изъ лицъ, которыя, помимо оффиціальныхъ сношеній, совершенно чужды министру. Еслибы среди нихъ нашелся человѣкъ, въ которомъ министръ и его политическія друзья принимали бы особенное участіе, это было бы случайностью, причемъ и тогда къ протекціи присоединялись бы достоинства, удостовѣренныя вступительнымъ экзаменомъ. За исключеніемъ случая, когда имѣется особая причина пускать въ ходъ протекцію, министръ всегда будетъ заинтересованъ въ назначеніи способнѣйшаго, потому что такое должностное лицо приноситъ своему начальнику наибольшую пользу. Оно сберегаетъ ему время и трудъ и содѣйствуетъ пріобрѣтенію репутаціи человѣка, умѣющаго

хорошо вести государственныя дѣла, а это всегда необходимо министру, хотя бы онъ былъ непосредственно этимъ обязанъ скорѣе своимъ подчиненнымъ, чѣмъ самому себѣ.

ГЛАВА XV.

О мѣстныхъ представительныхъ собраніяхъ.

Центральныя власти могутъ съ успѣхомъ исполнять только значительную часть административныхъ задачъ страны. Даже въ Англіи, странѣ наименѣе централизованной, законодательные органы слишкомъ много занимаются мѣстными дѣлами, пользуясь высшею государственною властью для рѣшенія второстепенныхъ вопросовъ, которые могли бы лучше быть рѣшены другими органами. Всѣ изслѣдователи и мыслители признаютъ серьезнымъ зломъ, что парламентъ посвящаетъ свое время рѣшенію громаднаго числа частныхъ дѣлъ, которыя занимаютъ его членовъ и отвлекаютъ ихъ отъ задачъ, наиболѣе свойственныхъ великому народному собранію. Всѣ кромѣ того чувствуютъ, что это зло возрастаетъ.

Въ виду спеціальной цѣли этого изслѣдованія мы не можемъ здѣсь обстоятельно остановиться на важномъ вопросѣ объ истинныхъ границахъ правительственной дѣятельности, такъ какъ этотъ вопросъ гораздо шире занимающаго насъ въ этомъ трудѣ. Въ другихъ моихъ книгахъ (въ заключительной главѣ моего изслѣдованія: «О свободѣ» и подробнѣе въ послѣдней главѣ «Началъ политической экономіи») я уже коснулся наиболѣе существенныхъ соображеній, руководствуясь которыми можно установить границы этой дѣятельности. Но если устранить изъ функцій, исполняемыхъ большинствомъ европейскихъ государствъ, тѣ, которыя вовсе не могутъ быть свойствены правительственной власти, все - таки еще останется такъ много разнообразныхъ обязанностей, что даже, хотя бы только для правильнаго раздѣленія труда, необходимо распредѣлить ихъ между центральной и мѣстными властями. Необходимы не только отдѣльные исполнительные органы для чисто-мѣстныхъ функцій (подобные органы существуютъ при всѣхъ формахъ правленія), но и отдѣльный органъ для контроля общества надъ этими агентами, такъ какъ только такое спеціальное собраніе можетъ съ успѣхомъ его вести. Первоначальное назначеніе чиновниковъ, наблюденіе за ними, противодѣйствіе превышенію ими власти, назначеніе необходимыхъ суммъ для ихъ дѣятельности или отказъ въ нихъ не могутъ быть дѣломъ ни парламента, ни высшей исполнительной власти, а только жителей данной мѣстности. Однако очевидно нельзя допустить, чтобы они лично и непосредственно исполняли эти функціи. Непосредственное управленіе народными собраніями—остатокъ варварскихъ временъ и противорѣчитъ духу всей современной жизни. Но въ общемъ исторія англійскихъ установленій настолько зависѣла отъ случайностей, что эта первичная форма мѣстнаго

управленія сохранилась, какъ общее правило, до нынѣшняго поколѣнія, и такъ какъ она никогда не была упразднена законодательнымъ путемъ, то вѣроятно она до сихъ поръ остается неприкосновенною во многихъ сельскихъ приходахъ. Такимъ образомъ необходимы мѣстные парламенты, которые представляются мнѣ однимъ изъ основныхъ учрежденій свободнаго правленія. Такіе парламенты существуютъ въ Англіи, но въ формѣ не полной, неправильной и несистематичной. Въ другихъ странахъ этотъ вопросъ рѣшенъ болѣе раціонально, хотя онѣ и не располагаютъ столь доступнымъ народу правительственнымъ строемъ. Но въ Англіи всегда свободы было больше, а организація была хуже, между тѣмъ какъ въ другихъ странахъ организація лучше, но свободы меньше. Слѣдовательно необходимо, чтобы общенародное представительство было восполнено общинными провинціальными представительствами, и намъ остается разсмотрѣть теперь два вопроса, именно—какъ мѣстныя представительныя собранія должны быть организованы, и каковъ долженъ быть кругъ ихъ вѣдомства.

При разсмотрѣніи этихъ двухъ вопросовъ намъ надо одинаково внимательно остановиться на двухъ пунктахъ, т. е. уяснить себѣ, какъ мѣстныя дѣла могутъ сами по себѣ лучше всего исполняться и какъ ихъ исполненіе можетъ служить наилучшимъ средствомъ для развитія общественнаго духа и способностей гражданъ. Въ другой части моего изслѣдованія я уже указывалъ въ энергическихъ выраженіяхъ—они не могутъ быть достаточно энергичны, чтобы выразить силу моего убѣжденія—на важное значеніе той сферы воздѣйствія свободныхъ учрежденій, которую можно назвать общественнымъ воспитаніемъ гражданъ. Вотъ въ этой то сферѣ мѣстныя административныя учрежденія являются важнѣйшимъ орудіемъ. За исключеніемъ судебнаго вѣдомства, гдѣ граждане дѣйствуютъ въ качествѣ присяжныхъ, народная масса очень рѣдко имѣетъ случай принимать личное участіе въ исполненіи общенародныхъ задачъ. Она читаетъ газеты, иногда пописываетъ въ нихъ, участвуетъ въ митингахъ, обращается съ разнаго рода ходатайствами къ политическимъ властямъ,—вотъ все участіе частныхъ лицъ въ общей политикѣ въ промежутокъ времени между двумя избирательными кампаніями. Нельзя себѣ составить болѣе высокаго мнѣнія о важномъ значеніи этихъ различныхъ формъ свободной политической жизни, какъ въ смыслѣ обезпеченія свободы, такъ и въ смыслѣ повышенія общаго уровня гражданственности Но всѣ онѣ пріучаютъ гражданъ скорѣе думать, чѣмъ дѣйствовать, и думать безъ чувства отвѣтственности за свои дѣйствія. Въ такомъ случаѣ достигается только немного больше, чѣмъ пассивное усвоеніе себѣ чужихъ взглядовъ. Но если были бы установлены мѣстныя собранія, то многіе граждане не только участвовали бы въ выборахъ, но поочередно могли бы быть избираемы, а другіе по выбору или по очереди исполняли бы обязанности столь многочисленныхъ мѣстныхъ административныхъ должностей. Въ качествѣ должностныхъ лицъ имъ пришлось бы не только дѣйствовать на общую пользу, но и думать и говорить, и имъ нельзя было бы думать по чужой указкѣ. Надо еще прибавить, что

эти мѣстныя должности, которыхъ обыкновенно не добиваются высшія сословія, дѣлаютъ важное политическое воспитаніе, которое они даютъ, доступнымъ и низшимъ общественнымъ наслоеніямъ. Такъ какъ умственная дисциплина болѣе существенна въ мѣстныхъ, чѣмъ въ общегосударственныхъ дѣлахъ, потому что удовлетворительная администрація затрогиваетъ тутъ менѣе жизненные интересы, то въ мѣстномъ управленіи можно придавать больше значенія воспитательному вліянію и отнестись равнодушнѣе къ самому исполненію, чѣмъ въ общегосударственномъ.

Надлежащая организація мѣстныхъ представительныхъ собраній не представляетъ трудностей. Начала, которыми слѣдуетъ руководствоваться, ничѣмъ не отличаются отъ началъ, на которыхъ должно быть основано общенародное представительство. Въ обоихъ случаяхъ однѣ и тѣ же причины обусловливаютъ избирательный характеръ собраній и требуютъ широкаго демократическаго основанія, особенно по отношенію къ мѣстнымъ собраніямъ, такъ какъ тутъ опасности его не такъ важны, а преимущества въ смыслѣ политическаго воспитанія и развитія гражданственности въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ даже болѣе значительны. Такъ какъ главная задача мѣстныхъ собраній заключается въ установленіи мѣстныхъ налоговъ и расходованіи ихъ, то избирательное право должно принадлежать всѣмъ, кто платитъ мѣстные налоги, а кто ихъ не платитъ, лишается этого права. Я предполагаю, что мѣстныхъ косвенныхъ налоговъ или общинныхъ сборовъ (octroi) нѣтъ, или что если они существуютъ, то только въ качествѣ добавочныхъ, такъ что лица, ихъ уплачивающія, въ то же время обложены и прямыми налогами. Представительство меньшинства должно быть организовано на тѣхъ же началахъ, какъ и по отношенію къ общегосударственному парламенту: тутъ существуютъ такія же вѣскія основанія предоставлять извѣстнымъ категоріямъ избирателей нѣсколько голосовъ. Только при избраніи мѣстныхъ собраній нѣтъ причины такъ сильно возставать противъ имущественнаго ценза, какъ одного изъ основаній права на нѣсколько голосовъ (по примѣру уже существующему въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Англіи): честное, экономное расходованіе денежныхъ суммъ составляетъ одну изъ главныхъ задачъ мѣстныхъ собраній, въ то время какъ общенародное собраніе имѣетъ и другія не менѣе существенныя задачи. Поэтому не только справедливая, но и вѣрная политика предписываетъ предоставлять въ мѣстныхъ собраніяхъ соотвѣтственно болѣе значительное вліяніе тѣмъ, кто сильнѣе заинтересованъ въ денежномъ отношеніи.

Въ самомъ новомъ изъ нашихъ мѣстныхъ представительныхъ учрежденій, въ совѣтѣ попечителей, мировые судьи по закону засѣдаютъ вмѣстѣ съ избранными членами, хотя число ихъ ограничено третью всего состава собранія. При своеобразномъ строѣ англійскаго общества я не сомнѣваюсь, что это постановленіе будетъ имѣть благодѣтельныя послѣдствія. Оно обезпечитъ присутствіе въ этихъ собраніяхъ болѣе образованныхъ людей, чѣмъ какіе могутъ быть привлечены другими средствами. Кромѣ того, такъ какъ послѣдніе вслѣдствіе ограниченнаго своего числа

не могутъ имѣть численнаго перевѣса, а слѣдовательно и пользоваться преобладающимъ вліяніемъ, то они въ качествѣ представительства другого класса, имѣющаго иногда специальные интересы, будутъ только давать отпоръ интересамъ фермеровъ и лавочниковъ, образующихъ большинство въ этихъ совѣтахъ. Нельзя въ той же мѣрѣ одобрить единственнаго провинціальнаго собранія, которое мы имѣемъ, именно собранія мировыхъ судей, вершащихъ, на ряду съ судебными дѣлами, еще и многія очень важныя административныя дѣла. Способъ составленія этихъ собраній представляется весьма ненормальнымъ, такъ какъ члены ихъ не избираются и не назначаются въ собственномъ смыслѣ этого слова, а исполняютъ свои важныя обязанности, подобно феодальнымъ лордамъ, ихъ предшественникамъ, въ силу права, принадлежащаго имъ, какъ поземельнымъ собственникамъ. Корона же или, какъ водится на практикѣ, лордъ-лейтенантъ пользуется правомъ назначенія только какъ средствомъ для устраненія элементовъ, которые могли бы по его мнѣнію дискредитировать собраніе или которые числятся въ противномъ политическомъ лагерѣ. Это въ принципіальномъ отношеніи самое аристократическое установленіе, сохранившееся до сихъ поръ въ Англіи, даже гораздо болѣе аристократическое, чѣмъ палата лордовъ, потому что оно распоряжается народными деньгами и важными общественными интересами не подъ контролемъ народнаго собранія, а совершенно самостоятельно. Поэтому оно и поддерживается съ соотвѣтственнымъ упорствомъ нашими аристократическими классами. Но очевидно, что оно находится въ разладѣ со всѣми основными началами представительнаго правленія. Въ совѣтахъ графствъ нельзя одобрить, какъ совѣтахъ попечителей, какую бы то ни было примѣсь элементовъ, назначаемыхъ по закону къ избраннымъ членамъ, такъ какъ задачи, разрѣшаемыя этими совѣтами, имѣютъ достаточно широкій характеръ, чтобы заинтересовать и привлечь помѣщиковъ, и они встрѣтятъ столь же мало затрудненій быть избранными въ эти совѣты, какъ попасть въ качествѣ представителей графствъ въ парламентъ.

Въ виду особаго состава избирательныхъ собраній для мѣстныхъ выборовъ, принципъ, который былъ бы нецѣлесообразенъ, еслибы онъ примѣнялся къ общимъ выборамъ, какъ исключительное и ненарушимое правило, именно принципъ общности мѣстныхъ интересовъ, тутъ долженъ быть признанъ единственно справедливымъ и примѣнимымъ. Истинная цѣль мѣстнаго представительства заключается въ томъ, чтобы люди, имѣющіе общіе интересы между собою въ отличіе отъ интересовъ, присущихъ всѣмъ граждамъ страны, сами завѣдывали своими специальными интересами, и этотъ принципъ нарушается, если мѣстное представительство по своему составу не соотвѣтствуетъ естественной группировкѣ мѣстныхъ интересовъ. Каждый городъ имѣетъ свои интересы, крупные или мелкіе, общіе всѣмъ его жителямъ. Поэтому каждый городъ независимо отъ своихъ размѣровъ долженъ имѣть свой собственный общинный совѣтъ. Равнымъ образомъ очевидно, что каждый городъ долженъ имѣть только одинъ совѣтъ этого рода. Различные кварталы одного го-

рода почти никогда не представляютъ разнообразія мѣстныхъ интересовъ: всѣ они имѣютъ одни и тѣ же задачи, одни и тѣ же расходы и, за исключеніемъ церквей, которыя вѣроятно лучше всего оставить при теперешнемъ ихъ приходскомъ устройствѣ, всѣ онѣ могутъ получить одинаковую организацію. Мощеніе, освѣщеніе, водоснабженіе, канализація городовъ, постановленія для поддержанія порядка въ портахъ, на базарахъ и рынкахъ,—все это не можетъ безъ значительныхъ неудобствъ и излишнихъ расходовъ быть различнымъ для разныхъ частей одного и того же города. Раздѣленіе Лондона на шесть или семь независимыхъ округовъ, изъ которыхъ каждый имѣетъ свою спеціальную организацію для завѣдыванія мѣстными дѣлами, а нѣкоторые даже лишены внутренняго единства, не допускаетъ послѣдовательнаго или объединеннаго совмѣстнаго рѣшенія общихъ задачъ, устраняетъ возможность установленія однообразнаго принципа для принятія мѣстныхъ мѣропріятій, заставляетъ центральное правительство принимать на себя задачи, которыя лучше было бы оставить на попеченіи мѣстныхъ властей, еслибы существовали такія, которымъ были бы подчинены всѣ части столицы, и удовлетворяетъ только одной цѣли,—сохраненію фантастической организаціи, представляющей смѣсь современнаго мошенничества и стародавней глупости, которая именуется лондонскимъ Сити.

Другой не менѣе важный принципъ заключается въ томъ, чтобъ каждый мѣстный округъ имѣлъ только одно выборное собраніе для всѣхъ мѣстныхъ дѣлъ, а не разныя собранія для различныхъ категорій этихъ дѣлъ. Раздѣленіе труда вовсе не требуетъ дробленія всякой задачи; оно предполагаетъ соединеніе такихъ дѣйствій, которыя хорошо могутъ быть исполнены одними и тѣми же лицами, и раздѣленія такихъ, которыя лучше могутъ быть исполнены разными. Исполнительныя функціи въ данной мѣстности дѣйствительно требуютъ дѣленія на разныя категоріи на томъ же основаніи, какъ и дѣленіе такихъ же функцій государства: онѣ—различнаго свойства; каждая требуетъ спеціальныхъ знаній и для надлежащаго своего исполненія напряженнаго вниманія подготовленныхъ должностныхъ лицъ. Однако причины, вызывающія необходимость раздѣленія труда въ сферѣ исполненія, непримѣнимы къ контролю. Задача выборнаго собранія заключается не въ томъ, чтобы дѣйствовать, а чтобы наблюдать за надлежащею дѣятельностью другихъ и предупреждать упущенія. Она можетъ быть исполнена для всѣхъ отраслей административной дѣятельности однимъ контролирующимъ собраніемъ, которое руководствуется не временными и узкими соображеніями, а постоянными и широкими. Нелѣпо требовать, какъ въ частныхъ, такъ и въ общественныхъ дѣлахъ, чтобы всякое должностное лицо имѣло своего надсмотрщика. Правительственная дѣятельность состоитъ изъ многихъ отраслей управленія, которыми завѣдуютъ многіе министры, но къ каждому изъ этихъ министровъ не приставленъ отдѣльный парламентъ для контролированія его дѣятельности. Мѣстный какъ и общегосударственный парламентъ долженъ разсматривать интересы данной мѣстности, какъ одно цѣлое,

отдѣльныя части котораго должны быть согласованы между собою и удовлетворены соотвѣственно ихъ сравнительному значенію. Есть и другое важное соображеніе, побуждающее объединить контроль надъ всѣми мѣстными задачами. Самый существенный недостатокъ мѣстныхъ народныхъ учрежденій и главная причина ихъ часто повторяющейся неудачи заключается въ низкомъ интеллектуальномъ уровнѣ людей, входящихъ въ ихъ составъ. Польза, которую они могутъ принести, требуетъ, чтобы составъ этотъ былъ смѣшанный, и это обстоятельство въ то же время главнымъ образомъ превращаетъ ихъ въ школу для пріобрѣтенія навыка въ политическихъ дѣлахъ и общаго развитія. Но всякая школа предполагаетъ какъ учителей, такъ и учениковъ: польза образованія въ значительной степени зависитъ отъ соприкосновенія людей менѣе развитыхъ съ людьми болѣе развитыми. По большей части это соприкосновеніе отсутствуетъ въ жизни, между тѣмъ именно это обстоятельство болѣе всякаго другого удерживаетъ людей на низкой ступени развитія. Кромѣ того подобнаго рода школа безполезна и вызываетъ больше зла, чѣмъ добра, когда вслѣдствіе отсутствія надлежащаго надзора и лицъ съ болѣе благородными побужденіями дѣятельность такихъ собраній, какъ это столь часто бываетъ, вырождается въ тупоумное и беззастѣнчивое преслѣдованіе личныхъ интересовъ ихъ членами. Между тѣмъ почти невозможно побудить людей, выше стоящихъ въ умственномъ или соціальномъ отношеніи, принять участіе въ дѣлахъ мѣстной администраціи какого нибудь захолустья въ качествѣ членовъ комиссіи по мощенію улицъ или канализаціи. Вся совокупность мѣстныхъ интересовъ родного города можетъ развѣ считаться достаточною цѣлью, чтобы привлечь людей, расположенныхъ и подготовленныхъ къ посвященію себя общественнымъ дѣламъ, къ участію въ работахъ мѣстнаго собранія, тратѣ силъ и времени, необходимыхъ, чтобы ихъ присутствіе въ этихъ собраніяхъ не служило одною только ширмою для продѣлокъ менѣе развитыхъ личностей. Строительная комиссія, хотя бы ея дѣятелъность распространялась на весь Лондонъ, будетъ составлена изъ тѣхъ же категорій лицъ, изъ которыхъ состоятъ собранія лондонскихъ прихожанъ. Невозможно достигнуть—да это и вовсе нежелательно,—чтобы они не представляли большинство. Но важно съ точки зрѣнія всѣхъ цѣлей, преслѣдуемыхъ мѣстными собраніями, чтобы какъ для просвѣщеннаго и честнаго исполненія спеціальныхъ своихъ обязанностей, такъ и для повышенія уровня политическаго развитія страны, каждое изъ этихъ собраній насчитывало между своими членами извѣстное число наиболѣе интеллигентныхъ людей данной мѣстности. Такимъ образомъ установятся постоянныя сношенія самаго полезнаго свойства между развитыми и менѣе развитыми людьми: первые воспользуются профессіональными знаніями и знакомствомъ съ мѣстными условіями вторыхъ и въ свою очередь внушатъ имъ болѣе широкіе взгляды и просвѣщенныя цѣли.

Деревня въ тѣсномъ значеніи этого слова не можетъ требовать отдѣльнаго общиннаго представительства. Подъ деревнею я разумѣю такое по-

селеніе, жители котораго не представляютъ по своимъ занятіямъ и общественнымъ сношеніямъ значительнаго различія съ населеніемъ прилегающихъ сельскихъ округовъ, и мѣстныя нужды котораго удовлетворяются мѣропріятіями, принимаемыми для послѣднихъ. Такія немноголюдныя поселенія не располагаютъ достаточнымъ числомъ жителей, чтобы составить сносный общинный совѣтъ. Если тутъ встрѣчаются способности и знанія, примѣнимыя къ общественнымъ дѣламъ, то они обыкновенно сосредоточиваются въ одномъ лицѣ, которое вслѣдствіе этого и пользуется преобладающимъ вліяніемъ. Поэтому цѣлесообразнѣе включить подобныя поселенія въ болѣе обширную административную единицу. Мѣстное представительство сельскихъ округовъ естественно опредѣляется географическими соображеніями. Но необходимо обращать вниманіе на чувство симпатіи, столь сильно содѣйствующее солидарной дѣятельности. Чувство это вызывается отчасти общею жизнью на исторически образовавшейся территоріи, каковы графства или провинціи, отчасти общностью интересовъ и занятій, какъ въ земледѣльческихъ, приморскихъ, промышленныхъ или горнозаводскихъ округахъ. Избирательные округи могутъ быть различной величины, смотря по роду мѣстныхъ дѣлъ. Такъ, для призрѣнія бѣдныхъ соединеніе нѣсколькихъ приходовъ признано наиболѣе удобнымъ основаніемъ, въ то время какъ для надлежащаго рѣшенія дорожныхъ, тюремныхъ или полицейскихъ вопросовъ территорія, равняющаяся графству средней величины, можетъ оказаться еще недостаточнымъ избирательнымъ округомъ. Но въ такихъ обширныхъ округахъ надо нѣсколько видоизмѣнить правило, что выборнае собраніе, установленное для данной мѣстности, должно вѣдать всѣ общія дѣла этой мѣстности. Тутъ надо придерживаться другого принципа и въ то же время соображенія о желательности заручиться наиболѣе подготовленными людьми для исполненія мѣстныхъ задачъ. Напримѣръ, еслибы было признано цѣлесообразнымъ, какъ я полагаю, чтобы для надлежащей организаціи общественнаго призрѣнія обложенный налогомъ для бѣдныхъ округъ не превышалъ бы нынѣшняго союза, въ силу чего каждый изъ нихъ имѣлъ бы свой особый совѣтъ попечителей, то такъ какъ болѣе подготовленные дѣятели, чѣмъ тѣ, которые теперь обыкновенно засѣдаютъ въ совѣтахъ попечителей, могутъ получиться только при установленіи совѣтовъ для всего графства, лучше предоставить послѣднимъ болѣе широкій кругъ дѣйствій, чѣмъ какой можетъ быть предоставленъ съ удобствомъ каждому отдѣльному союзу.

Но кромѣ такого контролирующаго собранія мѣстныя дѣла нуждаются и въ исполнительныхъ органахъ. По отношенію къ нимъ возникаютъ тѣ же вопросы, какъ и по отношенію къ исполнительнымъ органамъ центральной власти, и по большей части вопросы эти рѣшаются одинаково. По существу они рѣшаются на основаніи однихъ и тѣхъ же началъ. Прежде всего всякій исполнительный органъ долженъ быть единоличный, и онъ одинъ долженъ отвѣчать за всю совокупность дѣлъ, ему порученныхъ. Затѣмъ онъ долженъ не избираться, а назначаться. Смѣшно при-...ть принципъ народныхъ выборовъ къ должностямъ землемѣра, сани-

тара или даже сборщика податей. Народное избраніе обыкновенно обусловливается соглашеніемъ между нѣкоторыми мѣстными дѣятелями, которые не отвѣчаютъ за выборы, потому что не они собственно назначаютъ должностное лицо, или же оно зависитъ отъ чувства состраданія, вызываемаго обыкновенно тѣмъ, что у человѣка двѣнадцать человѣкъ дѣтей или что онъ втеченіи тридцати лѣтъ платилъ налоги въ данномъ приходѣ. Если въ подобныхъ случаяхъ народное избраніе превращается въ фарсъ, то назначеніе мѣстнымъ представительнымъ собраніемъ почти столь же нераціонально. Послѣднее постоянно склонно превратиться въ дружную ассоціацію, обдѣлывающую дѣлишки своихъ членовъ. Назначеніе должно исходить подъ его личною ответственностью отъ предсѣдателя собранія, какъ бы онъ ни назывался. Онъ занимаетъ въ мѣстности положеніе, аналогичное положенію перваго министра въ государствѣ, и при вѣрной системѣ назначеніе мѣстныхъ должностныхъ лицъ и надзоръ за ними должны быть самою существенною частью его обязанностей. Самъ же онъ долженъ назначаться совѣтомъ изъ числа членовъ собранія, ежегодно подвергаться переизбранію или же устраняться отъ должности самимъ собраніемъ.

Отъ вопроса объ организаціи мѣстныхъ собраній я теперь перехожу къ столь же существенному и не менѣе важному вопросу объ ихъ кругѣ вѣдомства, который естественно распадается на два вопроса: во-первыхъ, спрашивается, каковы должны быть предметы ихъ вѣдѣнія, а во-вторыхъ, должны-ли они рѣшать ихъ въ качествѣ послѣдней инстанціи или подлежать въ извѣстной мѣрѣ контролю центральнаго правительства.

Само собою разумѣется, что всѣ дѣла чисто-мѣстнаго свойства, т. е. такія, которыя касаются только отдѣльной мѣстности, подлежатъ вѣдѣнію мѣстныхъ властей. Мощеніе, освѣщеніе улицъ и содержаніе ихъ въ чистотѣ равно какъ и по большей части канализаціи сточной системы въ домахъ касаются почти исключительно мѣстныхъ жителей. Народъ въ его цѣломъ заинтересованъ во всѣхъ этихъ вопросахъ лишь настолько, насколько онъ вообще заинтересованъ въ личномъ благополучіи отдѣльныхъ гражданъ. Но между дѣлами, которыя признаются мѣстными и исполняются мѣстными должностными лицами, есть и такія, которыя съ одинаковымъ правомъ могутъ быть названы и общенародными, такъ какъ они входятъ въ составъ какой-нибудь отрасли общаго управленія, и въ надлежащемъ ихъ исполненіи заинтересована не только данная мѣстность, но и вся страна. Сюда относятся напримѣръ завѣдываніе тюрьмами, мѣстная полиція и мѣстное судопроизводство, значительная часть котораго, особенно въ городахъ съ корпоративными правами, лежитъ на судьяхъ, избираемыхъ мѣстностью, и оплачивается изъ мѣстныхъ суммъ. Обо всѣхъ этихъ отрасляхъ управленія нельзя сказать, чтобы онѣ имѣли исключительно мѣстный, а не обще-народный интересъ. Для остальной страны не безразлично, если та или другая мѣстность превратится въ разбойничье гнѣздо или въ центръ народной деморализаціи вслѣдствіе неудовлетворительной дѣятельности ея полиціи, или, если вслѣдствіе не-

удовлетворительности тюремныхъ правилъ наказанія, налагаемыя судами на преступниковъ, которые содержатся въ тюрьмахъ и приведены сюда изъ другихъ мѣстностей или совершили тамъ свои преступленія, становятся непомѣрно строгими или фактически совершенно отмѣняются. Кромѣ того надо принять во вниманіе, что удовлетворительное состояніе всѣхъ этихъ отраслей управленія обусловливается всюду однѣми и тѣми же причинами: нельзя понять, почему полиція, тюремное управленіе или судопроизводство должно быть различно въ разныхъ частяхъ страны. Между тѣмъ можно опасаться, что предоставленіе высшей власти всѣхъ этихъ отраслей управленія, цвѣтущее состояніе которыхъ можетъ быть достигнуто лишь привлеченіемъ наиболѣе интеллигентныхъ силъ, доступныхъ государству, можетъ своимъ неудовлетворительнымъ состояніемъ серьезно компрометировать общую администрацію страны, если онѣ будутъ поручены менѣе способнымъ лицамъ, нежели тѣ, на привлеченіе которыхъ можно разсчитывать въ данной мѣстности. Личная и имущественная безопасность на ряду съ судомъ равнымъ для всѣхъ, составляютъ главное требованіе общества и основную цѣль правительства. Если такія задачи могутъ быть возложены на отвѣтственность другихъ властей, а не центральныхъ, то вообще нѣтъ ничего, что слѣдовало бы возложить на отвѣтственность послѣднихъ, за исключеніемъ международныхъ договоровъ и вопроса о войнѣ и мирѣ. Лучшія начала организаціи для вѣрнаго обезпеченія этихъ задачъ должны быть обще-обязательными, и, чтобы придать имъ надлежащую силу, необходимо поставить дѣло ихъ осуществленія подъ надзоръ центральныхъ властей. Часто полезно, а при англійскомъ государственномъ строѣ, вслѣдствіе недостаточнаго числа представителей центральнаго правительства въ мѣстности, даже необходимо, чтобы исполненіе обязанностей, устанавливаемыхъ послѣднимъ, было поручено должностнымъ лицамъ, назначаемымъ мѣстностью для мѣстныхъ надобностей. Ежедневный опытъ убѣждаетъ публику въ необходимости имѣть по крайней мѣрѣ назначаемыхъ центральнымъ правительствомъ инспекторовъ, которые наблюдали бы за тѣмъ, чтобы мѣстныя должностныя лица исполняли свои обязанности. Если завѣдываніе тюрьмами предоставлено мѣстнымъ властямъ, то центральное правительство назначаетъ своихъ инспекторовъ наблюдающихъ, чтобы постановленія, изданныя парламентомъ, соблюдались, и предлагающихъ другія, если того требуетъ состояніе тюремъ, подобно тому какъ существуютъ фабричные и школьные инспектора, которые должны наблюдать за исполненіемъ постановленій парламента относительно фабрикъ и условій, отъ которыхъ зависитъ помощь, оказываемая государствомъ школамъ.

Но, если судопроизводство, полиція и тюремное управленіе настолько касаются всѣхъ гражданъ и составляютъ предметъ общей теоріи, независимо отъ мѣстныхъ особенностей, что они подлежатъ однообразному устройству во всей странѣ и нуждаются въ болѣе подготовленныхъ и искусныхъ дѣятеляхъ, чѣмъ чисто-мѣстныя власти, то существуютъ и другія дѣла, напримѣръ общественное призрѣніе, санитарныя правила и проч., которыя хотя и касаются всей страны, не могутъ однако безъ нарушенія

истинныхъ задачъ мѣстнаго управленія исполняться другими властями, кромѣ мѣстныхъ. По отношенію къ этимъ дѣламъ возникаетъ вопросъ,— насколько мѣстнымъ органамъ слѣдуетъ предоставить неограниченную власть, совершенно независимую отъ контроля и вмѣшательства центральнаго правительства.

Чтобы рѣшить этотъ вопросъ, необходимо уяснить себѣ сравнительную способность центральной и мѣстныхъ властей исполнять данныя дѣла и предупреждать бездѣйствіе и злоупотребленія. Прежде всего не подлежитъ сомнѣнію, что мѣстныя представительныя собранія и ихъ исполнительные органы будутъ по умственному своему развитію и по своимъ знаніямъ стоять ниже, чѣмъ парламентъ и министерства. Затѣмъ, уступая сами по себѣ въ этихъ отношеніяхъ центральному правительству, они кромѣ того должны считаться съ общественнымъ мнѣніемъ болѣе низкаго разбора. Публика, на глазахъ которой они дѣйствуютъ и которая ихъ критикуетъ, менѣе обширна, и по большей части менѣе просвѣщенна, чѣмъ та, которая окружаетъ высшія власти въ столицѣ и которая на нихъ вліяетъ. Сравнительно мелкіе интересы вызываютъ еще и то, что эта публика низшаго разбора относится менѣе внимательно и съ меньшею заботливостью къ дѣламъ. Печать и разныя публичныя собранія менѣе энергически вмѣшиваются въ дѣла и если вмѣшиваются, то это вмѣшательство можетъ быть игнорировано сравнительно болѣе безнаказанно въ провинціи, чѣмъ въ столицѣ. Такимъ образомъ повидимому всѣ преимущества на сторонѣ центральнаго правительства. Но если ближе присмотрѣться къ дѣлу, то окажется, что эти преимущества уравновѣшиваются другими, столь же существенными. Если мѣстныя власти и публика стоятъ ниже центральныхъ по своему знакомству съ началами управленія, то съ другой стороны они болѣе заинтересованы въ его послѣдствіяхъ. Сосѣди или хозяинъ даннаго человѣка могутъ быть болѣе знающи, чѣмъ онъ самъ, и даже не относиться безучастно къ его благополучію; тѣмъ не менѣе онъ лучше сумѣетъ защищать свои интересы, чѣмъ они. Далѣе слѣдуетъ помнить, что даже если центральное правительство управляетъ мѣстностью черезъ своихъ чиновниковъ, то они дѣйствуютъ не въ центрѣ, а въ самой мѣстности; и что, какъ бы низко ни стояла провинціальная публика сравнительно съ столичной, только первая имѣетъ случай наблюдать за ихъ дѣятельностью, только она одна непосредственно вліяетъ на ихъ образъ дѣйствій или обращаетъ вниманіе правительства на тѣ условія, которыя, по ея мнѣнію, надо измѣнить къ лучшему. Только въ самыхъ исключительныхъ случаяхъ общественное мнѣніе всей страны останавливается на частностяхъ мѣстнаго управленія и еще рѣже оно въ состояніи правильно рѣшать ихъ и вѣрно оцѣнить тотъ или другой случай. Между тѣмъ мѣстное общественное мнѣніе вліяетъ несравненно сильнѣе на чисто мѣстныхъ администраторовъ. Они обыкновенно живутъ постоянно въ данной мѣстности и не покидаютъ ея, даже когда выходятъ въ отставку; самая ихъ власть дана имъ, какъ предполагается, мѣстнымъ обществомъ. Нѣтъ надобности подробно оста-

навливаться на недостаточномъ знакомствѣ центральныхъ властей съ мѣстными условіями и дѣятелями и на поглощеніи ихъ времени и труда другими дѣлами, чтобы уяснить себѣ, что оно не можетъ пріобрѣсти даже достаточнаго запаса свѣдѣній, чтобы правильно удовлетворять разнымъ жалобамъ и добиться надлежащей отвѣтственности со стороны столь значительнаго числа мѣстныхъ органовъ. Поэтому въ деталяхъ управленія преимущество будетъ въ общемъ на сторонѣ мѣстныхъ собраній. Но въ пониманіи началъ даже чисто мѣстнаго управленія превосходство правильно организованнаго центральнаго правительства будетъ несравненно больше. Это обусловливается не только болѣе значительнымъ развитіемъ его дѣятелей и воздѣйствіемъ множества мыслителей и писателей, которые постоянно благотворно вліяютъ на его взгляды, но и тѣмъ, что знанія и опытъ мѣстной власти всегда являются только мѣстными знаніями и опытомъ, ограниченными одною частью страны и способовъ управленія ею, въ то время какъ центральное правительство имѣетъ возможность пользоваться объединеннымъ опытомъ всей страны и кромѣ того и опытомъ другихъ странъ.

Нетрудно сдѣлать практическій выводъ изъ этихъ посылокъ. Власть, наиболѣе свѣдущая въ общихъ началахъ, должна руководить ими, между тѣмъ какъ власть, наиболѣе компетентная въ частностяхъ, должна дѣйствовать въ этой сферѣ. Главная задача центральнаго правительства заключается въ томъ, чтобы давать инструкціи, а мѣстнаго, чтобы примѣнять ихъ. Власть можетъ быть локализована, но знаніе, чтобы приносить пользу, должно быть централизовано. Гдѣ-нибудь долженъ существовать фокусъ, соединяющій всѣ лучи, такъ чтобы лучи, преломленные и окрашенные въ другомъ мѣстѣ, снова пріобрѣли настоящій свой видъ. Каждая вѣтвь мѣстнаго управленія, затрогивающая общіе интересы, должна имѣть соотвѣтственный центральный органъ, либо министра, либо спеціально къ тому предназначеннаго чиновника, ему подчиненнаго, даже если этому должностному лицу приходилось бы только собирать свѣдѣнія изъ всѣхъ частей страны и передавать опытъ, пріобрѣтенный въ одной мѣстности, тѣмъ, кто въ немъ нуждается. Но центральное правительство имѣетъ еще и другія, болѣе существенныя задачи. Оно должно поддерживать постоянныя сношенія между мѣстностями, пользоваться ихъ опытомъ и сообщать имъ результатъ собственнаго опыта, давать указанія, когда ихъ требуютъ и даже тогда, когда только по его мнѣнію въ нихъ нуждаются, требовать гласности и правильнаго дѣлопроизводства и вынуждать соблюденіе общихъ законовъ, выработанныхъ законодательною властью для мѣстнаго управленія. Найдется немного людей, которые стали бы отрицать необходимость такихъ законовъ. Мѣстность можетъ пренебрегать собственными интересами, но не во вредъ интересамъ другихъ мѣстностей; она не должна нарушать принципа справедливости между отдѣльными гражданами, за строгимъ соблюденіемъ котораго государство обязано слѣдить. Если мѣстное большинство вздумаетъ притѣснять меньшинство или одинъ классъ—другой, то государство должно

вмѣшаться въ дѣло. Напримѣръ, всѣ мѣстные налоги должны устанавливаться исключительно мѣстнымъ представительнымъ собраніемъ. Но, если оно, хотя и избранное исключительно плательщиками налоговъ, будетъ взимать ихъ такимъ образомъ, что бремя ихъ окажется несправедливо распредѣленнымъ между богатыми и бѣдными или другими классами населенія, то законодательство обязано, предоставляя мѣстному собранію опредѣленіе общей суммы мѣстныхъ налоговъ, установить своею властью, способъ обложенія и издать правила взиманія, лишая мѣстность права придерживаться другихъ. Далѣе, въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія трудолюбіе и нравственность всего рабочаго сословія въ очень значительной степени зависитъ отъ принциповъ, установленныхъ при оказаніи помощи. Хотя опредѣленіе лицъ, которыя, согласно съ этими принципами, имѣютъ право на помощь, и должно принадлежать мѣстнымъ должностнымъ лицамъ, но установленіе самыхъ принциповъ составляетъ задачу парламента, и онъ проявитъ пренебреженіе къ весьма важной части своихъ обязанностей, если въ такомъ существенномъ общенародномъ дѣлѣ не издастъ обязательныхъ правилъ и не позаботится о томъ, чтобы эти правила ни въ какомъ случаѣ не нарушались. Какую долю вмѣшательства въ мѣстныя дѣла слѣдуетъ предоставить центральному правительству для обезпеченія дѣйствія закона, — это уже частный вопросъ, который нѣтъ надобности здѣсь разсматривать. Въ самомъ законѣ, понятно, должна быть опредѣлена степень наказуемости за его нарушенія и способы его исполненія. Въ крайнихъ случаяхъ центральной власти можетъ быть предоставлено даже право распущенія мѣстныхъ представительныхъ собраній или увольненія должностныхъ лицъ, но она не должна имѣть права назначать новыхъ или пріостанавливать дѣйствіе мѣстныхъ учрежденій. Если парламентъ не вмѣшался въ дѣло, то ни одна отрасль исполнительной власти не имѣетъ на это права. Однако дѣятельность ея имѣетъ чрезвычайно важное значеніе, когда она даетъ совѣты, подвергаетъ критикѣ, содѣйствуетъ исполненію законовъ и указываетъ парламенту или мѣстнымъ собраніямъ на такія начинанія, которыя ей кажутся предосудительными.

Нѣкоторые могутъ полагать, что хотя центральная власть значительно превосходитъ мѣстныя въ знакомствѣ съ принципами управленія, однако главная задача, на которую мы такъ сильно напирали, именно соціальное и политическое воспитаніе гражданъ требуетъ, чтобы они управляли собою по мѣрѣ собственнаго разумѣнія. На это можно возразить, что дѣло не въ одномъ воспитаніи гражданъ. Какъ ни существенна эта задача, правительство установлено не для нея одной. Но этотъ взглядъ на дѣло кромѣ того служитъ свидѣтельствомъ весьма недостаточнаго пониманія воздѣйствія народныхъ учрежденій, какъ средства политическаго развитія. Весьма несовершенно то воспитаніе, которое соединяетъ невѣжество съ невѣжествомъ и предоставляетъ ему, если оно добивается знанія, идти своимъ путемъ безъ всякаго содѣйствія, а если оно его не добивается, то обходится безъ него. Надо придумать средство, чтобы привести невѣжество къ сознанію своего невѣжества и сдѣлать его способнымъ

воспользоваться знаніемъ; надо пріучить людей, склонныхъ только къ рутинѣ, руководствоваться принципами и сознавать ихъ значеніе, сравнивать различные способы дѣйствія и научиться различать самый вѣрный, руководствуясь собственнымъ сужденіемъ. Когда мы хотимъ имѣть хорошую школу, то не устраняемъ учителей. Старая поговорка: «каковъ учитель, такова и школа» столь же оправдывается на косвенномъ пріученіи народа къ общественнымъ дѣламъ, сколько и на воспитаніи молодежи въ университетахъ и гимназіяхъ. Правительство, желающее дѣлать все само, справедливо сравнивается Шарлемъ Ремюза съ учителемъ, который самъ рѣшаетъ задачи за своихъ учениковъ; онъ будетъ пользоваться большою популярностью среди учениковъ, но научитъ ихъ немногому. Съ другой стороны правительство, которое само не дѣлаетъ того, что могли бы исполнять другіе, и не показываетъ имъ, какъ надо дѣйствовать, напоминаетъ школу, гдѣ вовсе нѣтъ учителя, а есть только замѣняющіе его ученики, ничему сами не обучавшіеся.

ГЛАВА XVI.

Національность и представительное правленіе.

О національности можно говорить, когда извѣстное число людей соединено между собою общими симпатіями, какихъ нѣтъ между ними и остальными людьми, когда они вслѣдствіе этихъ симпатій охотнѣе посвящаютъ себя общей дѣятельности, чѣмъ въ союзѣ съ другимъ народомъ, желаютъ находиться подъ однимъ правительствомъ и хотятъ, чтобы это правительство состояло изъ нихъ самихъ или изъ извѣстной ихъ части. Эта національная солидарность можетъ вызываться разными причинами. Иногда она обусловливается одинаковымъ происхожденіемъ или единствомъ расы. Значительно ей содѣйствуетъ общность языка и вѣры; географическія границы служатъ также одною изъ ея причинъ. Но главная причина—общая историческоя судьба, одинаковая національная исторія и слѣдовательно общность воспоминаній, славы и бѣдствій, радости и скорби въ связи съ пережитыми вмѣстѣ событіями. Однако ни одна изъ этихъ причинъ въ отдѣльности не можетъ считаться безусловно необходимой или достаточной. Швейцарцы воодушевлены сильнымъ національнымъ чувствомъ, хотя этотъ народъ состоитъ изъ различныхъ племенъ, говорящихъ на различныхъ языкахъ и исповѣдующихъ разныя вѣры. Сицилія въ національномъ отношеніи не чувствовала себя до послѣдняго времени солидарною съ Неаполемъ, не смотря на общность вѣры, языка и многочисленныхъ историческихъ воспоминаній. Фламандскія и валонскія провинціи Бельгіи, не смотря на различіе происхожденія и языка ихъ населенія, чувствуютъ себя между собою болѣе солидарными, чѣмъ фламандскія провинціи съ Голландіею или валонскія съ Франціею... Въ

общемъ чувство національной солидарности соотвѣтственно ослабляется при отсутствіи одной изъ обусловливающихъ ее причинъ. Общность языка, литературы и до извѣстной степени происхожденія, равно какъ историческихъ воспоминаній значительно поддерживали чувство національной солидарности между различными частями германскаго народа, хотя онѣ никогда не были въ собственномъ смыслѣ объединены подъ однимъ правительствомъ. Но это чувство никогда не достигало такой силы, чтобы они готовы были пожертвовать для него своею автономіею. Среди итальянцевъ общность, хотя и далеко не полная, языка и литературы въ связи съ географическимъ положеніемъ, рѣзко ихъ отдѣлявшимъ отъ другихъ народовъ, и въ особенности, быть можетъ, общность названія, побуждающая всѣхъ, кто его носитъ, гордиться историческимъ своимъ прошлымъ, успѣхами, достигнутыми въ области искусства, политики, религіознаго первенства, науки, литературы и на поляхъ битвы, породило такое чувство солидарности, которое, не будучи полнымъ, оказалось однако настолько сильнымъ, чтобы вызвать великія событія, совершившіяся передъ нашими глазами. Они совершились, не смотря на то, что Италія представляетъ большое смѣшеніе племенъ, которыя ни въ древности, ни въ новое время не были объединены подъ однимъ правительствомъ, за исключеніемъ тѣхъ періодовъ, когда правительство распространялось или стремилось распространить свою власть почти надъ всѣмъ тогда извѣстнымъ міромъ.

Если чувство національной солидарности достигаетъ извѣстной силы, то прежде всего существуетъ основаніе для объединенія всѣхъ людей, раздѣляющихъ это чувство, подъ однимъ особеннымъ правительствомъ, установленнымъ исключительно для данной національности. Это другими словами значитъ, что вопросъ о правительствѣ рѣшается желаніемъ управляемыхъ. Въ чемъ всего нагляднѣе можетъ выражаться свобода извѣстной группы людей, какъ не въ правѣ опредѣлить, съ какою изъ другихъ коллективныхъ группъ она желаетъ соединиться. Но когда народъ созрѣлъ для свободныхъ установленій, то возникаетъ другое, еще болѣе жизненное соображеніе. Свободныя установленія почти невозможны въ странѣ, состоящей изъ различныхъ національностей. Если въ народѣ нѣтъ чувства солидарности, если онъ говоритъ и пишетъ на различныхъ языкахъ, то не можетъ существовать объединеннаго общественнаго мнѣнія, необходимаго для дѣйствія представительнаго правленія. Условія, вліяющія на взгляды народа и на правительственныя мѣропріятія, различны въ разныхъ частяхъ страны. Онѣ избираютъ себѣ различныхъ вождей и довѣряютъ только своимъ вождямъ. Онѣ будутъ читать различныя книги, брошюры и газеты, слушать различныя рѣчи. Одна часть страны не будетъ знать какія мнѣнія въ ходу въ другой и какимъ вліяніямъ она подвергается. Тѣ же событія, тѣ же мѣропріятія, та же правительственная система будутъ отражаться на нихъ различно, и каждая изъ нихъ будетъ опасаться другой болѣе, чѣмъ общаго властелина. Ихъ взаимныя антипатіи вообще сильнѣе, чѣмъ ихъ нерасположеніе къ правительству. Если одна

изъ нихъ недовольна политикою общаго правительства, то этого достаточно, чтобы другая поддерживала его политику; если же онѣ всѣ недовольны, то ни одна изъ нихъ не имѣетъ сознанія, что онѣ могутъ соединиться для дружнаго отпора. Но въ то же время ни одна изъ нихъ не располагаетъ достаточною силою, чтобы вести борьбу самостоятельно, и поэтому каждая склонна думать, что она лучше всего охранитъ свои интересы, добиваясь отъ правительства милостей въ ущербъ другимъ. Мало того, одно изъ наиболѣе существенныхъ обезпеченій свободы отсутствуетъ въ данномъ случаѣ. Между арміей и народомъ нѣтъ симпатій. Армія составлетъ ту часть общества, въ которой различіе между соплеменниками и иноплеменниками обнаруживается рѣзче всего. Для остальной части населенія иноплеменникъ — только чужой человѣкъ; для солдата это — человѣкъ, съ которымъ можетъ быть очень скоро придется вести борьбу на жизнь и смерть. Для него эта разница сводится къ той, которая существуетъ между другомъ и врагомъ, можно даже сказать между человѣкомъ и другими видами животныхъ, потому что по отношенію къ врагу единственный законъ это—сила, а единственное возможное послабленіе, какъ и по отношенію къ животнымъ — простое чувство гуманности. Солдаты, къ которымъ половина или три четверти остальныхъ подданныхъ относятся какъ къ чужестранцамъ, съ такимъ же легкимъ сердцемъ и столь же инстинктивно истребятъ ихъ, какъ непріятельскую армію. Армія, состоящая изъ представителей разныхъ національностей, не имѣетъ другого патріотизма, кромѣ вѣрности знамени. Армія этого рода всегда подавляла свободу въ теченіе всей новой исторіи. Ихъ связываетъ только начальство и правительство, которому они служатъ, и единственная доступная имъ идея общественнаго долга это—повиновеніе приказаніямъ начальства. Организованное такимъ образомъ правительство, посылая венгерскіе полки въ Италію, итальянскіе— въ Венгрію, можетъ долго властвовать въ двухъ странахъ, подчиняя ихъ желѣзному игу чежеземнаго властителя.

Можно возразить, что такой взглядъ на наши обязанности по отношенію къ соотечественникамъ и вообще къ людямъ болѣе свойственъ дикому, чѣмъ цивилизованному народу, и что противъ него слѣдуетъ бороться всѣми силами души. Я присоединяюсь къ этому возраженію вполнѣ. Но цѣль, къ которой должна быть направлена энергія всякаго просвѣщеннаго человѣка, не можетъ быть достигнута при настоящемъ состояніи цивилизаціи путемъ болѣе или менѣе насильственнаго подчиненія разныхъ національностей одному правительству. При варварскомъ состояніи общества дѣло представляется въ нѣсколько иномъ свѣтѣ. Тутъ правительство можетъ быть заинтересовано въ томъ, чтобы смягчить племенную антипатію съ цѣлью сохранить миръ и облегчить себѣ задачу управленія. Но когда существуютъ свободныя установленія или по крайней мѣрѣ желаніе имѣть ихъ въ одной изъ искусственно соединенныхъ народностей, правительство имѣетъ основаніе придерживаться противоположной политики. Оно заинтересовано въ томъ, чтобы сохранить и ить племенныя антипатіи въ надеждѣ предупредить коалицію разныхъ

народностей и въ разсчетѣ воспользоваться нѣкоторыми изъ нихъ, какъ средствомъ для порабощенія остальныхъ. Австрія теперь уже давно придерживается такой тактики, какъ основного принца, и мы видѣли—съ какимъ успѣхомъ, во время вѣнскаго возмущенія и венгерской революціи. Къ счастью существуютъ признаки, указывающіе на то, что при нынѣшнихъ успѣхахъ общества такая тактика не можетъ уже привести къ цѣли.

По вышезложеннымъ причинамъ свободныя установленія по большей части требуютъ, чтобы политическія границы совпадали съ національностями. Но существуютъ нѣкоторыя соображенія, противорѣчащія на практикѣ этому общему принципу. Во первыхъ, его приложеніе часто не допускается географическими препятствіями. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Европы различныя національности такъ перемѣшаны, что установить для нихъ отдѣльныя правительства немыслимо. Населеніе Венгріи состоитъ изъ мадьяръ, словаковъ, кроатовъ, сербовъ, румынъ, а въ нѣкоторыхъ округахъ—изъ нѣмцевъ, и такъ смѣшано, что его нельзя раздѣлить. Всѣ эти племена должны примириться съ необходимостью жить по возможности дружно, чтобы пользоваться равными правами и законами. Повидимому эта общность рабства, установившаяся только со времени сокрушенія венгерской независимости въ 1849 году, крѣпнетъ и располагаетъ ихъ къ такому равноправному союзу. Нѣмецкое населеніе восточной Пруссіи отрѣзано отъ остальной Германіи частью бывшей Польши, и такъ какъ оно слишкомъ слабо, чтобы самостоятельно поддерживать свою независимость, то оно должно для храненія географической непрерывности подчиниться не германскому правительству или же разобщающая его часть польской территоріи должна войти въ составъ германскихъ земель. Другая значительная мѣстность съ господствующимъ нѣмецкимъ населеніемъ. Курляндія, Лифляндія и Эстляндія,—обречена своимъ географическимъ положеніемъ быть частью славянскаго государства. Въ самой восточной Германіи насчитывается не мало славянъ: Чехія по преимуществу славянская страна, Силезія и нѣкоторые округа—отчасти земли славянскіе. Наиболѣе однородная страна въ Европѣ, Франція, имѣетъ также постороннія примѣси. Независимо отъ остатковъ иноплеменныхъ національностей въ отдаленныхъ ея частяхъ она состоитъ, какъ свидѣтельствуютъ объ этомъ историческія и лингвистическія данныя, изъ двухъ частей: одна занята почти исключительно галло-романскимъ населеніемъ, а другая имѣетъ значительную примѣсь франкскихъ, бургундскихъ и другихъ тевтонскихъ элементовъ.

Послѣ удовлетворенія географическихъ требованій сами собою напрашиваются другія соображенія болѣе нравственнаго и соціальнаго характера. Опытъ убѣждаетъ, что одна національность можетъ быть поглощена другою, и если поглощаемая національность принадлежитъ къ числу менѣе одаренныхъ отъ природы и болѣе отсталыхъ по своему развитію, то процессъ поглощенія можетъ принести ей большую пользу. Нельзя сомнѣваться, что для бретонца или баска французской Наварры полезно проникнуться идеями и чувствами высоко цивилизованнаго народа, сдѣлаться членомъ французской націи и равноправно участвовать въ благо-

дѣяніяхъ французской гражданственности, пользоваться преимуществами французскаго покровительства и присоединиться къ достоинству и обаянію французскаго могущества. Это конечно для него полезнѣе, чѣмъ корпѣть въ своихъ скалахъ въ качествѣ полудикаго остатка прежнихъ временъ, вращаться въ узкомъ кругозорѣ собственныхъ понятій безъ всякаго участія въ общемъ міровомъ движеніи. То же можно сказать о валійцѣ или шотландскомъ горцѣ по отношеніи къ британскому народу.

Все, что содѣйствуетъ дѣйствительному сліянію народовъ и объединенію ихъ особенностей и качествъ, составляетъ благодѣяніе для рода человѣческаго. Мы имѣемъ тутъ въ виду не исчезновеніе типовъ, которыхъ въ этомъ случаѣ сохранится еще достаточное число, но смягченіе ихъ формъ и установленіе надлежащихъ переходовъ между ними. Такой объединенный народъ, подобно скрещеннымъ породамъ животныхъ, наслѣдуетъ, и притомъ въ большей степени, потому что тутъ происходитъ не только физическое, но и духовное воздѣйствіе, — особенныя преимущества и способности всѣхъ своихъ предковъ, но такъ, что смѣшеніе предупреждаетъ вырожденіе этихъ способностей въ соприкасающіеся съ ними пороки. Смѣшеніе однако возможно только при извѣстныхъ условіяхъ. Соединеніе этихъ условій, приводящихъ къ указанному результату, бываетъ различно.

Національности, объединенныя подъ однимъ правительствомъ, могутъ быть почти равны по своей численности и силѣ или очень неравны. Если онѣ неравны, то менѣе многочисленная изъ двухъ можетъ состоять въ культурномъ отношеніи выше или ниже. Далѣе, если послѣдняя стоитъ выше, она вслѣдствіе этого превосходства можетъ подчинить себѣ другую или наоборотъ, быть подчинена грубою силою. Послѣдній случай представляетъ прямой вредъ для человѣчества, и цивилизованные народы должны по взаимному соглашенію съ оружіемъ въ рукахъ предупредить его. Поглощеніе Греціи Македоніею было величайшимъ бѣдствіемъ въ исторіи человѣчества.

Если менѣе многочисленная, но болѣе культурная національность можетъ справиться съ болѣе многочисленною, какъ македонцы, подкрѣпленные греками, справились съ Азіею, а англичане съ Индіею, то это часто бываетъ пріобрѣтеніемъ для цивилизаціи, Но въ такомъ случаѣ побѣдители и побѣжденные не могутъ пользоваться одними и тѣми же свободными учрежденіями. Поглощеніе побѣдителей менѣе цивилизованнымъ народомъ составляетъ зло. Побѣжденными надо управлять, какъ подданными. Такое положеніе дѣлъ можетъ быть благодѣяніемъ или бѣдствіемъ, смотря по тому, достигъ или не достигъ покоренный народъ такого состоянія, при которомъ сознаніе, что онъ не пользуется свободными учрежденіями для него оскорбительно, и пользуются ли или не пользуются побѣдители своею властью, чтобы подготовить покоренный народъ къ высшей ступени культурныхъ успѣховъ. На этомъ вопросѣ я спеціально остановлюсь въ одной изъ слѣдующихъ главъ.

Когда національность, успѣшно властвующая надъ другою, и болѣе многочисленна и болѣе культурна и въ особенности когда подчиненная національность немногочисленна и не можетъ надѣяться на возстанов-

леніе своей независимости, въ такомъ случаѣ, если ею управляютъ сколько-нибудь справедливо и представители властвующей національности не возбудили противъ себя ненависти исключительными привилегіями, менѣе численная національность можетъ примириться съ своимъ положеніемъ и окончательно слиться съ властвующей національностью. Житель Нижней Бретани не имѣетъ въ настоящее время ни малѣйшаго желанія отдѣлиться отъ Франціи. Если ирландцы до сихъ поръ еще не раздѣляютъ подобнаго же чувства по отношенію къ Англіи, то это объясняется отчасти тѣмъ, что они достаточно многочисленны, чтобы составить довольно внушительную самостоятельную національность, но главнымъ образомъ тѣмъ, что ими до послѣдняго времени управляли такъ ужасно, что всѣ ихъ лучшія чувства въ связи съ дурными инстинктами должны были возмутиться противъ англійскаго правительства. Это нерасположеніе къ Англіи составляло бѣдствіе для всего государства, но можно искренно сказать, что оно значительно смягчилось за послѣднее время... Теперь нѣтъ уже ирландца менѣе свободнаго, чѣмъ англо-саксонцы или менѣе причастнаго къ общенароднымъ или частнымъ имущественнымъ благамъ, чѣмъ еслибы онъ былъ уроженцемъ другихъ частей британскихъ владѣній. Единственный существенный поводъ къ неудовольствію составляетъ государственная церковъ. Но этотъ поводъ ирландцы раздѣляютъ съ половиною или почти половиною населенія сосѣдняго болѣе значительнаго острова. Теперь нѣтъ почти ничего, за исключеніемъ историческихъ воспоминаній и различія въ преобладающей вѣрѣ, что раздѣляло бы два племени, которыя, быть можетъ, болѣе, чѣмъ какія либо-другія племена, предназначены восполнять другъ друга. Сознаніе, что ирландцы наконецъ пользуются одинаковымъ правосудіемъ и одинаковымъ уваженіемъ съ англичанами, до такой степени крѣпнетъ въ этомъ народѣ, что устраняетъ чувство, мѣшающее ему относиться съ признательностью къ благамъ, къ которымъ неизбѣжно становится причастнымъ менѣе многочисленный и богатый народъ, переставшій враждовать, объединенный чувствомъ товарищества со своимъ ближайшимъ сосѣдомъ, самымъ богатымъ, самымъ свободнымъ, цивилизованнымъ и могущественнымъ изъ народовъ земного шара.

Наиболѣе сильныя практическіе препятствія къ соединенію національностей существуютъ тогда, когда соединенныя національности приблизительно равны по своей численности и другимъ элементамъ могущества. Въ такомъ случаѣ каждая національность, разсчитывая на свои силы и чувствуя себя способною выдержать борьбу съ другою, не желаетъ дать себя поглотить, поддерживаетъ съ партійнымъ упорствомъ свои особенности, устарѣвшіе обычаи и умирающій языкъ и тѣмъ усиливаетъ разъединеніе. Каждая изъ нихъ считаетъ себя порабощенною, если государственныя должности предоставляются представителямъ соперничающаго съ нею племени, и все, что предоставляется одному изъ нихъ, признается отнятымъ у всѣхъ другихъ. Когда націи, такимъ образомъ разъединенныя, подчинены деспотическому правительству, чуждому имъ всѣмъ или хотя принадлежащему одной изъ нихъ, но сильнѣе интересующемуся собственною властью, чѣмъ національными симпатіями, не

оказывающему ни одной изъ нихъ предпоченія, избирающему себѣ орудія безразлично всюду,—тогда въ сравнительно короткое время одинаковое положеніе часто порождаетъ общее чувство солидарности и представители разныхъ племенъ начинаютъ сознавать себя соотечественниками, особенно если они разсѣяны на однородной территоріи. Но если періодъ стремленія къ свободѣ наступилъ раньше сліянія, то возможность его осуществленія уже упущена. Съ этого момента если непримиренныя національности разъединены географическими условіями и особенно если вслѣдствіе занимаемаго ими положенія имъ неудобно находиться подъ одною властью (напримѣръ въ томъ случаѣ, когда итальянская провинція находится подъ французскимъ или нѣмецкимъ игомъ), то не только желательно, но даже необходимо въ видахъ сохраненія свободы и согласія совершенно ихъ разъединить. Могутъ быть такіе случаи, когда провинціи послѣ ихъ разъединенія съ пользою для себя сохранятъ федеративную связь. Но по большей части случается, что, если онѣ и соглашаются пожертвовать полною независимостью и сдѣлаться членами федераціи, то каждая изъ нихъ находитъ сосѣдей, съ которыми она предпочитаетъ объединиться, имѣя съ ними больше общихъ симпатій, если не общихъ интересовъ.

ГЛАВА XVII.

О представительномъ правленіи союзныхъ государствъ.

Народы, не способные или не желающіе подчиниться одному внутреннему управленію, съ пользою иногда вступаютъ въ союзъ во внѣшней своей жизни, отчасти чтобы предупредить войны между собою, отчасти чтобы вѣрнѣе оградить себя противъ наступленія со стороны могущественныхъ государствъ.

Для успѣшности подобной федераціи необходимы нѣкоторыя условія. Прежде всего требуется, чтобы эти народы до извѣстной степени симпатизировали другъ другу. Союзныя отношенія обязываютъ ихъ всегда бороться противъ одного врага. Если ихъ взаимное настроеніе или различіе въ настроеніи къ сосѣдямъ побуждаетъ ихъ бороться въ противоположныхъ лагеряхъ, то союзъ не можетъ долго продержаться, и если онъ и не нарушается, то не можетъ быть особенно дѣйствительнымъ. Чувства симпатіи, соотвѣтствующія данной цѣли, обусловливаются происхожденіемъ, языкомъ, вѣрою и болѣе всего политическими установленіями, такъ какъ послѣднія вѣрнѣе приводятъ къ сознанію политической солидарности. Когда немногія свободныя государства, не располагающія достаточнымъ могуществомъ, чтобы защищаться каждое самостоятельно, окружены со всѣхъ сторонъ военными или феодальными монархіями, ненавидящими и презирающими свободу даже у своихъ сосѣдей—то такія государства не имѣютъ возможности успѣшно защищать свободу и ея блага помимо федераціи. Вызванный этими условіями общій интересъ

съ успѣхомъ поддерживалъ союзную организацію въ Швейцаріи втеченіи нѣсколькихъ вѣковъ, не смотря на религіозныя различія, составлявшія тогда главный источникъ непримиримой политической вражды въ остальной Европѣ, и не смотря на большую неудовлетворительность самого союзнаго строя. Въ Америкѣ, всѣ условія для успѣшности союза соединены въ высшей мѣрѣ.

Второе условіе устойчивости союзнаго правительства заключается въ томъ, что его члены не должны чувствовать себя въ отдѣльности настолько могущественными, чтобы разсчитывать на свои собственныя силы въ борьбѣ съ государствами, не принадлежащими къ союзу. Если они располагаютъ такимъ могуществомъ, то имъ будетъ казаться, что союзъ не представляетъ для нихъ достаточнаго вознагражденія за отреченіе отъ свободы дѣйствій. Поэтому всякій разъ, когда политика союза въ дѣлахъ, подлежащихъ его вѣдѣнію, не будетъ соотвѣтствовать политикѣ, которую могли бы въ отдѣльности вести его члены, внутреннія несогласія, вслѣдствіе недостаточнаго побужденія дорожить союзомъ, могутъ привести къ его распаденію.

Третье условіе не менѣе важное, чѣмъ оба предыдущія, заключается въ томъ, чтобы могущество союзныхъ государствъ не представляло большого различія. Правда, могущество ихъ не можетъ быть совершенно равное. Во всѣхъ федераціяхъ существуетъ извѣстная градація, такъ что одни члены располагаютъ болѣе численнымъ населеніемъ и превосходятъ по богатству и цивилизаціи другіе. Напримѣръ, штаты Нью-Іоркъ и Родэйландъ или кантоны Бернъ, Цугъ или Глярисъ представляютъ громадную разницу по численности населенія и богатству. Но сущность вопроса состоитъ въ томъ, чтобы не было ни одного союзнаго государства столь могущественнаго сравнительно съ остальными, чтобы онъ могъ соперничать въ этомъ отношеніи съ нѣсколькими другими заразъ. Если въ союзѣ будетъ хоть одинъ такой членъ, то послѣдній начнетъ добиваться роли главы союза; если ихъ будетъ два, то они захватятъ въ свои руки всю власть, когда вздумаютъ дѣйствовать солидарно, а въ случаѣ несогласія между ними, всѣ дѣла союза будутъ подчинены ихъ соперничеству. Этой причины было достаточно, чтобы свести значеніе германскаго союза почти къ нулю, независимо отъ неудовлетворительной его внутренней организаціи. Онъ не достигалъ ни одной существенной цѣли истинной федераціи. Въ старой Германіи никогда не существовала однообразная система таможенныхъ пошлинъ или однообразная денежная система, германскій союзъ предоставлялъ только Австріи и Пруссіи законное право наводнять территоріи другихъ союзныхъ государствъ своими войсками, чтобы держать ихъ подданныхъ въ повиновеніи. Что же касается до внѣшнихъ дѣлъ, то союзъ превращалъ всю Германію въ пособницу Пруссіи, если она не была пособницею Австріи и наоборотъ, а тѣмъ временемъ всякій второстепенный правитель имѣлъ только выборъ быть сторонникомъ одной или другой державы или же интриговать съ иностранными государствами противъ обѣихъ.

Организація союза государствъ можетъ быть различная. Союзныя

власти могутъ только быть представителями правительствъ, а ихъ распоряженія—имѣть обязательную силу только для послѣднихъ, или же они могутъ издавать законы и распоряженія, непосредственно обязательныя для самихъ гражданъ. Перваго изъ этихъ принциповъ придерживались такъ-называемый германскій союзъ и швейцарская конституція до 1847 г. Руководствовалась имъ и Америка втеченіи нѣсколькихъ лѣтъ послѣ войны за независимость. Второго принципа придерживается теперешняя конституція Соединенныхъ Штатовъ и Швейцарія съ 1847 г. Союзный конгресъ составляетъ въ Соединенныхъ Штатахъ существенную часть правительства всякаго отдѣльнаго штата. Въ присвоенной ему сферѣ дѣятельности онъ издаетъ законы, которымъ подчинены всѣ граждане, примѣняетъ ихъ при содѣйствіи своихъ чиновниковъ и поддерживаетъ въ силѣ черезъ посредство собственныхъ судовъ. Это единственный принципъ, который признается и можетъ быть признанъ достаточнымъ для образованія союзнаго правительства. Союзъ же однихъ правительствъ не представляетъ никакихъ гарантій устойчивости. Еслибы распоряженія президента союза или конгреса были обязательны только для правительствъ Нью-Іорка, Виргиніи, или Пенсильваніи и исполнялись только въ силу распоряженія этихъ правительствъ при содѣйствіи назначаемыхъ ими чиновниковъ и подъ отвѣтственностью собственныхъ судовъ, то распоряженія союзнаго правительства, не одобряемыя мѣстнымъ большинствомъ, оставались бы мертвою буквою. Требованія, исходящія отъ союзнаго правительства, могли бы быть осуществлены только войною: пришлось бы постоянно держать наготовѣ союзную армію, чтобы приводить въ исполненіе мѣропріятія союзнаго правительства противъ непокорнаго штата и въ то же время ожидать, что другіе штаты, сочувствующіе непокорному и можетъ быть раздѣляющіе его чувства въ спорномъ вопросѣ, не предоставятъ союзнымъ властямъ свои войска или даже пошлютъ ихъ сражаться за непокорный штатъ. Такой союзъ скорѣе вызываетъ, чѣмъ предупреждаетъ гражданскія войны, и если въ Швейцаріи во время событій, непосредственно предшествовавшихъ 1847 г., междоусобія не произошло, то только потому, что союзное правительство чувствовало себя слишкомъ слабымъ, чтобы съ нѣкоторою энергіею проявить свою власть. Въ Америкѣ попытка основать союзъ на такомъ принципѣ, потерпѣла крушеніе въ первые же годы его существованія, вѣроятно потому, что просвѣщенные и вліятельные дѣятели, основавшіе независимую республику, съ достаточною бдительностью съумѣли предотвратить опасности переходнаго времени. «Федералистъ», сборникъ статей, написанныхъ тремя изъ этихъ выдающихся дѣятелей въ защиту и поясненіе новой союзной конституціи, когда она ожидала народнаго одобренія, все еще представляетъ лучшій трактатъ о союзномъ правленіи. Германскій союзъ, какъ извѣстно, наиболѣе несовершенный, также не оправдалъ себя. Ни въ одной европейской войнѣ онъ не предупредилъ отпаденія нѣкоторыхъ членовъ и ихъ перехода въ лагерь внѣшнихъ враговъ. Между тѣмъ это пока—единственная форма союза, которая повидимому возможна между монархическими государствами. Король съ наслѣдственною властью, ко-

торой онъ не можетъ быть лишенъ, и не отвѣтственный за свои дѣйствія, врядъ-ли откажется отъ самостоятельной арміи или потерпитъ, чтобы другое правительство пользовалось верховною властью надъ его подданными не косвенно черезъ него, а непосредственно. Чтобы нѣсколько монархическихъ государствъ могли составить устойчивый союзъ, повидимому имъ необходимо имѣть одного монарха. Такого рода союзъ составляли Англія и Шотландія въ теченіи почти столѣтія, объединивъ своихъ правителей и парламенты. Но и этотъ союзъ былъ успѣшенъ не вслѣдствіе союзныхъ установленій, которыхъ не существовало, а потому что королевская власть въ обѣихъ странахъ была настолько самодержавна, что внѣшняя ихъ политика могла быть подчинена одной волѣ.

При наиболѣе совершенномъ союзномъ правительствѣ, предполагающемъ, что гражданинъ каждаго союзнаго государства одновременно подчиненъ двумъ правительствамъ,—собственному и союзному,—требуется очевидно, чтобы не только власть обоихъ была въ точности установлена конституціею, но чтобы высшая власть, вершащая споры между ними, была предоставлена не одному изъ двухъ правительствъ или ихъ органамъ, а совершенно независимому судилищу. Такимъ образомъ въ каждомъ союзномъ государствѣ долженъ существовать верховный судъ и система подчиненныхъ ему судовъ, куда вносились бы спорные вопросы и гдѣ бы они рѣшались въ послѣдней инстанціи. Каждое государство и само союзное правительство, равно какъ и всякое должностное лицо могутъ быть преслѣдуемы въ этихъ судахъ за превышеніе власти или неисполненіе своихъ союзныхъ обязанностей и въ свою очередь должны пользоваться этими судами для отстаиванія своихъ союзныхъ правъ. Этимъ путемъ получается чрезвычайно важный результатъ, нынѣ осуществленный въ Соединенныхъ Штатахъ, гдѣ верховный союзный судъ подчинилъ себѣ различныя правительства и имѣетъ право объявлять, соотвѣтствуютъ ли законы или распоряженія, исходящія отъ правительствъ штатовъ, предоставленной имъ союзной конституціи и, слѣдовательно, могутъ ли они имѣть законную силу. Понятно, что пока опытъ не былъ сдѣланъ, существовали большія сомнѣнія на счетъ успѣха новаго установленія. Возникалъ вопросъ,—найдетъ ли оно въ себѣ достаточно мужества, чтобы пользоваться предоставленною ему конституціею властью? Если мужество ему не измѣнитъ,—съумѣетъ ли оно пользоваться ею мудро и согласится ли правительство добровольно подчиниться его рѣшеніямъ? Дѣйствительно, пренія и споры, возникшіе до окончательнаго утвержденія американской конституціи, вполнѣ подтвердили существованіе этихъ сомнѣній. Но они совершенно исчезли теперь, когда по прошествіи долгаго періода времени ничто ихъ не оправдало, хотя подчасъ и возникали довольно страстные споры между партіями о границахъ власти союза и отдѣльныхъ штатовъ. Чрезвычайно благотворное вліяніе такого оригинальнаго установленія вѣроятно обусловливается, какъ замѣчаетъ и Токвиль, въ значительной степени особенностями, присущими учрежденію, когда оно дѣйствуетъ исключительно въ качествѣ суда, именно когда онъ не провозглашаетъ закона такъ сказать отвле-

ченно, а выжидаетъ, пока не будетъ подвергнутъ на его разсмотрѣніе какой-нибудь спорный случай изъ дѣйствительной жизни. Это приводитъ къ тому благотворному послѣдствію, что онъ рѣшаетъ вопросъ не въ самомъ началѣ пререканій, а когда дѣло уже обыкновенно подверглось обсужденію въ публикѣ, когда извѣстные юристы, поддерживающіе ту и другую сторону, успѣли уже высказаться, и что онъ рѣшаетъ его лишь настолько, насколько этого требуетъ данный случай. Кромѣ того его рѣшеніе обусловливается не духомъ партіи, а желаніемъ исполнить свою обязанность, состоящую въ томъ, чтобы нелицепріятно оказывать правосудіе обѣимъ спорющимъ сторонамъ. Но и эти причины довѣрія не были бы достаточными, чтобы вызвать почтительное подчиненіе, съ какимъ присоединялись всѣ власти къ исходившимъ отъ верховнаго суда толкованіямъ конституціи, еслибы кромѣ того не существовало безусловнаго довѣрія не только къ умственному превосходству членовъ этого суда, но и къ полному ихъ личному и партійному безпристрастію. Въ общемъ это довѣріе вполнѣ оправдалось. Но для американскаго народа все-таки наиболѣе жизненный вопросъ заключается въ томъ, чтобы съ самымъ бдительнымъ вниманіемъ предотвращать все, что, хотя бы отдаленно, могло извратить значеніе этого великаго національнаго установленія. Довѣріе къ устойчивости союзныхъ установленій было впервые поколеблено постановленіемъ о законности рабства даже противъ желанія большинства и въ тѣхъ территоріяхъ, которыя еще не были признаны штатами. Надежный столбъ американской конституціи наврядъ ли окажется достаточно сильнымъ, чтобы выдержать еще нѣсколько такихъ ударовъ.

Судебныя учрежденія, дѣйствующія въ качествѣ третейскихъ судовъ между союзнымъ правительствомъ и правительствами штатовъ, естественно рѣшаютъ и всѣ споры между двумя штатами или между гражданиномъ одного штата и правительствомъ другого. Обыкновенное рѣшеніе споровъ между двумя націями, именно дипломатическимъ путемъ или войною, исключено изъ союзной конституціи, слѣдовательно его приходится замѣнить юридическимъ рѣшеніемъ. Верховный судъ издаетъ международные законы, и это—первый великій примѣръ удовлетворенія одной изъ важнѣйшихъ потребностей цивилизованнаго общества—созданія международнаго третейскаго суда.

Власть союзнаго правительства, какъ само собою разумѣется, распространяется не только на рѣшеніе вопроса о войнѣ и мирѣ и на всѣ спорные вопросы, возникающіе между страною и иностранными правительствами, но и на такія постановленія, которыя, по мнѣнію штатовъ, необходимы для полнаго осуществленія благъ, представляемыхъ союзомъ. Напримѣръ, для нихъ чрезвычайно важно, чтобы торговый обмѣнъ между ними былъ свободный, не былъ стѣсненъ таможенными пошлинами и другими пограничными преградами. Однако эта внутренняя свобода не можетъ существовать, если каждому штату будетъ предоставлено право устанавливать пошлины на свою торговлю съ иностранными государствами, другими словами, иностранные товары, допущенные въ одномъ штатѣ, должны быть допущены и во всѣхъ другихъ. Слѣдовательно, всѣ тамо-

женныя пошлины и торговыя постановленія Соединенныхъ Штатовъ исходятъ исключительно отъ союзнаго правительства и отмѣняются имъ. Далѣе для штатовъ очень важно имѣть одну денежную систему и одну систему мѣръ и вѣсовъ, а это можетъ быть достигнуто только въ томъ случаѣ, если соотвѣтственныя постановленія исходятъ отъ союзныхъ правительствъ. Правильность и быстрота почтовыхъ сношеній значительно затруднены, и расходы на нихъ увеличиваются, если письмо должно пройти черезъ руки полдюжины почтовыхъ чиновниковъ, подвѣдомственныхъ разнымъ начальствамъ. Поэтому всѣ почтовыя учрежденія должны быть подчинены союзному правительству. Но относительно этихъ вопросовъ настроеніе разныхъ штатовъ можетъ быть различно. Одинъ изъ нихъ подъ руководствомъ человѣка, который, какъ политическій мыслитель, проявилъ болѣе значительныя дарованія, чѣмъ кто либо изъ его предшественниковъ со времени «Федералиста», потребовалъ, чтобы каждому штату было предоставлено право налагать veto на таможенныя законоположенія союзнаго конгреса. Этотъ государственный человѣкъ въ посмертномъ трудѣ, составленномъ весьма искусно и широко распространенномъ законодательнымъ собраніемъ Южной Каролины, основывалъ это требованіе на общемъ принципѣ необходимости ограниченія вліянія большинства и защиты меньшинства путемъ существеннаго его участія въ рѣшеніи политическихъ вопросовъ. Однимъ изъ самыхъ спорныхъ вопросовъ этого рода, занимавшимъ американцевъ въ началѣ текущаго столѣтія, былъ вопросъ о томъ,—должно ли союзное правительство имѣть право строить пути сообщенія и каналы на счетъ союза и даетъ ли ему конституція это право? Только въ сдѣлкахъ съ иностранными державами власть союзнаго правительства по необходимости является полною. Во всѣхъ другихъ вопросахъ все зависитъ отъ того, насколько общественное мнѣніе желаетъ скрѣпить узы союза и отречься отъ извѣстной доли свободы дѣйствія, чтобы воспользоваться вполнѣ благами объединенія націи.

Намъ начего распространяться о внутренней организаціи союзнаго правительства. Оно обыкновенно состоитъ изъ законодательной и исполнительной власти, организація которыхъ подчинена тѣмъ же правиламъ, какъ и организація соотвѣственныхъ властей въ представительныхъ государствахъ. Что же касается до способа примѣненія этихъ общихъ правилъ къ союзу, то особенно цѣлесообразнымъ представляется постановленіе американской конституціи, въ силу котораго конгрессъ состоитъ изъ двухъ палатъ, такъ что одна избирается самимъ населеніемъ и каждый штатъ имѣетъ число представителей, соотвѣтствующее числу его жителей, а другая избирается не гражданами, а правительствами штатовъ, и каждый штатъ, какова бы ни была, его величина, имѣетъ одинаковое число членовъ. Это постановленіе предотвращаетъ чрезмѣрную власть наиболѣе могущественнаго штата и обезпечиваетъ права правительствъ отдѣльныхъ штатовъ, не допуская,—насколько это можетъ быть предотвращено избирательною системою, — чтобы въ конгрессѣ могли пройти мѣры, но одобренныя какъ большинствомъ гражданъ, такъ и большинствомъ штатовъ. Я уже раньше упомянулъ о дальнѣйшемъ, по-

бочномъ преимуществѣ, которое достигается повышеніемъ умственнаго уровня одной изъ палатъ. Сенатъ Соединенныхъ Штатовъ избирается законодательными собраніями различныхъ штатовъ, представляющими по указаннымъ уже мною причинамъ значительныя гарантіи, что они остановятся въ своемъ выборѣ на выдающихся дѣятеляхъ, и имѣющими не только возможность, но и полное основаніе избирать именно такихъ дѣятелей, потому что вліяніе ихъ штата не можетъ не зависѣть отъ вліятельности и способности ихъ представителей. Избранный такимъ образомъ сенатъ всегда насчитывалъ въ своемъ составѣ почти всѣхъ политическихъ дѣятелей, пользующихся почетною извѣстностью въ странѣ. Между тѣмъ нижняя палата, по мнѣнію компетентныхъ лицъ, по большей части отличалась отсутствіемъ подобныхъ дѣятелей.

Если существуютъ условія для созданія прочныхъ союзныхъ государствъ, то распространеніе ихъ крайне желательно. Оно даетъ такіе результаты, какъ вообще всякая кооперативная дѣятельность, объединяющая слабыхъ для пользованія тѣми же преимуществами, какія выпадаютъ на долю сильныхъ. Уменьшая число маленькихъ государствъ, которыя не въ силахъ самостоятельно защищаться, образованіе союзныхъ государствъ ослабляетъ стремленіе къ агрессивной политикѣ, основанной на силѣ оружія или на обаяніи преобладающаго могущества. Оно естественно прекращаетъ войны и дипломатическія ссоры, какъ и стѣсненія торговли между государствами входящими въ составъ союза. По отношенію къ сосѣднимъ странамъ оно правда увеличиваетъ военное могущество, но только такое могущество, которое пригодно для оборонительныхъ, а не для наступательныхъ цѣлей. Союзное правительство не располагаетъ достаточно централизованною властью, чтобы вести другую войну, кромѣ оборонительной, при которой оно вправѣ разсчитывать на добровольное содѣйствіе всякаго гражданина: національное тщеславіе или самолюбіе не можетъ соблазниться перспективою пріобрѣсти путемъ успѣшной войны не подданныхъ, даже не согражданъ, а только новыхъ и притомъ вѣроятно безпокойныхъ независимыхъ членовъ союза. Воинственныя затѣи американцевъ въ Мексикѣ представляютъ рѣдкое исключеніе и были преимущественно вызваны волонтерами подъ вліяніемъ стремленія къ территоріальнымъ захватамъ, побуждавшимъ американцевъ, какъ частныхъ лицъ, воспользоваться еще незанятою землею. Если тутъ дѣйствовалъ общественный мотивъ, то конечно не національный, не желаніе расширить предѣлы государства, а партійный, желаніе расширить рабовладѣльческую территорію. Трудно представить многочисленные доводы въ пользу того, что стремленіе къ территоріальнымъ захватамъ само по себѣ сколько-нибудь сильно вліяетъ на начинанія американскаго народа или отдѣльныхъ его представителей. Стремленіе овладѣть Кубой также вызвано интересами партій, и Сѣверные штаты, столь рѣшительно противившіеся рабству, никогда его не поощряли.

Самъ собою возникаетъ вопросъ, должна ли страна, рѣшившая добиться единства, образовать союзное государство или союзъ государствъ. Вопросъ этотъ иногда рѣшается уже территоріальными размѣрами объеди-

няемой страны. Когда страна превышаетъ извѣстные размѣры, ею трудно управлять съ успѣхомъ изъ одного центра или даже трудно вести правильный надзоръ за ея упрваленіемъ. Существуютъ обширныя государства, управляемыя такимъ образомъ, но ихъ управленіе вообще или по крайней мѣрѣ управленіе отдаленныхъ провинцій очень неудовлетворительно, и только въ томъ случаѣ, когда ихъ населеніе находится въ полудикомъ состояніи, оно не можетъ самостоятельно завѣдывать своими дѣлами. Не лишенъ важности въ данномъ случаѣ и другой вопросъ, а именно—не требуютъ ли отдѣльныя части страны такого существенно различнаго управленія, что одна и та же законодательная власть, одни и тѣ же министры или административные органы не могутъ удовлетворять ихъ въ равной мѣрѣ. Въ противномъ же случаѣ—а рѣшить этотъ вопросъ можно только на практикѣ — цѣлесообразнѣе установить полное единство. Примѣръ Англіи и Шотландіи показываетъ, что единство законодательной власти возможно и при совершенно различной системѣ законовъ и различныхъ административныхъ установленіяхъ въ двухъ частяхъ страны. Но вѣроятно это мирное совмѣстное дѣйствіе двухъ законодательныхъ системъ подъ одною заскнодательною властью, издающею различные законы для разныхъ частей страны примѣнительно къ существующимъ между ними различіямъ, не можетъ быть такъ легко сохранено или не можетъ внушать къ себѣ такого довѣрія въ странѣ, въ которой, какъ по большей части на европейскомъ материкѣ, законодатели обуреваемы страстью къ общей нивеллировкѣ. Народъ, отличающійся такою безусловною терпимостью, какъ англійскій, ко всякаго рода аномаліямъ, пока отъ нихъ не страдаютъ интересы тѣхъ, кого онѣ затрогиваютъ, представляетъ исключительно удобную почву для выполненія этого труднаго опыта. Во многихъ странахъ, если представится надобность сохранить различныя законодательныя системы, то по всей вѣроятности надо будетъ сохранить и различныя оберегающія ихъ законодательныя власти. Это вполнѣ совмѣстно съ существованіемъ національнаго парламента, дѣйствующаго совмѣстно съ монархомъ или отдѣльно отъ него, причемъ послѣдній вѣдаетъ внѣшнія сношенія всѣхъ членовъ союзнаго государства.

Но даже, еслибы не представлялась надобность постоянно придерживаться въ разныхъ частяхъ государства различныхъ законодательныхъ системъ и охранять установленія основанныя на разныхъ принципахъ, всегда возможно совмѣстить единство правительства съ разными второстепенными различіями. Съ этою цѣлью надо только предоставлять достаточную свободу дѣйствій мѣстнымъ властямъ. При одномъ и томъ же центральномъ правительствѣ могутъ существовать различные мѣстные правители и провинціальныя собранія для рѣшенія мѣстныхъ дѣлъ. Можетъ напримѣръ случиться, что населеніе различныхъ частей страны предпочитаетъ ту или другую систему обложенія. Если нельзя возложить на общую законодательную власть видоизмѣненія общей системы обложенія для каждой провинціи согласно съ ея указаніями, конституція можетъ постановить, что всѣ правительственные расходы, какіе только могутъ быть превращены въ мѣстные, обязательно покрываются

мѣстными же налогами, установленными провинціальными собраніями, и что такіе расходы, которые неизбѣжно должны быть общими, какъ напримѣръ расходы на содержаніе арміи и флота, въ ежегодномъ бюджетѣ слѣдуетъ распредѣлять между различными провинціями по какой-либо общей оцѣнкѣ ихъ податныхъ источниковъ. Причитающаяся съ каждой провинціи сумма можетъ въ свою очередь быть распредѣлена мѣстнымъ собраніемъ способомъ, наиболѣе соотвѣтствующимъ обычаямъ данной мѣстности, и заразъ внесена въ государственное казначейство. Такая система уже существовала въ до-революціонной Франціи по отношенію къ такъ-называемымъ pays d'états. Каждая изъ этихъ провинцій сама распредѣляла сумму, которую она согласилась уплатить или которую отъ нея требовали, между жителями черезъ собственныхъ должностныхъ лицъ, избѣгая такимъ образомъ разорительнаго деспотизма королевскихъ откупщиковъ и ихъ помощниковъ. Благодаря этой системѣ, упомянутыя провинціи главнымъ образомъ, какъ указываютъ историки, достигли наиболѣе цвѣтущаго положенія среди всѣхъ французскихъ провинцій.

Общее центральное правительство возможно при весьма различной степени централизаціи не только административной, но и законодательной власти. Данный народъ можетъ желать почти полнаго объединенія и даже быть на него способнымъ, не смотря на то, что историческая судьба и сохранившіяся мѣстныя особенности побуждаютъ его дорожить значительными различіями въ деталяхъ управленія. Если же такое желаніе серьезно, то рѣдко могутъ встрѣтиться препятствія не только къ сохраненію этихъ различій, но и къ обезпеченію ихъ конституціоннымъ порядкомъ противъ всякой нивеллировки, за исключеніемъ случая, когда заинтересованныя въ нихъ лица сами согласятся ихъ отмѣнить.

ГЛАВА XVIII.

Какъ должно управлять свободное государство своими владѣніями.

Свободное государство, какъ и всякое другое, можетъ имѣть владѣнія, пріобрѣтенныя путемъ завоеванія или колонизаціи. Англія представляетъ самый выдающійся примѣръ этого рода въ современной исторіи. Поэтому очень важно уяснить себѣ, каково должно быть управленіе этими владѣніями.

Нѣтъ надобности останавливаться на мелкихъ владѣніяхъ, вродѣ Гибралтара или Адена, представляющихъ только морскія или военныя станціи. Тутъ военный или морской интересъ преобладаетъ, и слѣдовательно жители не могутъ быть допущены къ участію въ управленіи даннымъ пунктомъ. Но имъ должны быть предоставлены всѣ права, совмѣстимыя съ этимъ ограниченіемъ, не исключая свободнаго завѣдыванія общими дѣлами, и въ видѣ вознагражденія за приносимыя ими

господствующей націи жертвы они должны быть уравнены въ правахъ съ ея членами во всѣхъ другихъ частяхъ государства.

Отдаленныя территоріи, сколько-нибудь значительныя по своимъ размѣрамъ и численности своего населенія, если имъ присвоенъ характеръ владѣній, т. е. онѣ болѣе или менѣе подчинены административной власти первенствующей страны, но не имѣютъ одинаковаго или вовсе не имѣютъ представительства въ законодательномъ собраніи, могутъ быть раздѣлены на двѣ категоріи. Нѣкоторыя, какъ напримѣръ британскія владѣнія въ Америкѣ и Австраліи, заселены народами съ однородною цивилизаціею, какъ и метрополія, слѣдовательно созрѣли для представительнаго правленія и могутъ успѣшно имъ пользоваться. Другія, какъ Индія, еще очень далеки отъ такого состоянія.

Относительно владѣній первой категоріи Англія уже давно осуществила съ замѣчательною полнотою вѣрный административный принципъ. Страна эта всегда до извѣстной степени считала себя обязанной даровать представительныя установленія, сходныя съ ея собственными, тѣмъ своимъ заморскимъ народамъ, въ которыхъ течетъ англійская кровь и которыя говорятъ на англійскомъ языкѣ, равно какъ и нѣкоторымъ инородцамъ. Но до самаго послѣдняго времени она была, столь же мало, какъ и другія государства, расположена предоставлять имъ права самоуправленія, соотвѣствовавшія дарованнымъ представительнымъ установленіямъ. Она присвоивала себѣ власть вершительницы даже чисто-мѣстныхъ дѣлъ, которыя и вершила согласно съ своимъ собственнымъ взглядомъ на лучшее рѣшеніе этихъ дѣлъ. Эта политика служила естественнымъ дополненіемъ къ ложной теоріи колоніальной политики, которой нѣкогда придерживалась вся Европа и отъ которой еще до сихъ поръ не отказалась вполнѣ ни одна страна. Въ силу этой теоріи на колоніи смотрятъ, какъ на рынки для сбыта собственныхъ товаровъ съ исключеніемъ товаровъ всѣхъ другихъ странъ. Эта привиллегія цѣнилась такъ высоко, что Англія считала нужнымъ поддерживать ее предоставленіемъ колоніямъ той же монополіи, т. е. превращала метрополію въ такой же исключительный рынокъ для колоніальныхъ товаровъ, какой онѣ составляли для нея самой. Этотъ пресловутый планъ взаимнаго обогащенія Англіи и ея колоній, въ силу котораго онѣ платили другъ другу громадныя суммы, не доходившія однако большею частью по назначенію, за послѣднее время оставленъ. Но дурная привычка вмѣшиваться во внутреннія дѣла колоній не была оставлена и тогда, когда мы отказались отъ мысли извлечь отъ этого вмѣшательства матеріальную выгоду. Мы продолжали терзать наши колоніи безъ пользы для себя только въ интересахъ той или другой партіи въ самыхъ колоніяхъ, и эта страсть къ господству стоила намъ революціи въ Канадѣ, пока мы къ счастью не надумались отказаться отъ дурной нашей привычки. Англія въ этомъ отношеніи напоминала плохо воспитаннаго старшаго брата, который упорствуетъ, подчиняясь единственно привычкѣ командовать надъ младшими, пока наконецъ одинъ изъ нихъ, хотя и

болѣе слабый, рѣшительнымъ отпоромъ не дастъ ему чувствительнаго урока. Англія оказалась достаточно благоразумной чтобы не выжидать второго урока. Новая эра въ колоніальной политикѣ народовъ началась со времени доклада лорда Дургема, — доклада, составляющаго вѣчный памятникъ мужества, патріотизма и просвѣщеннаго свободолюбія благороднаго человѣка, равно какъ и разумной и практической прозорливости его двухъ составителей: Уэкфильда и покойнаго Чарльза Буллера *).

Въ настоящее время Англія твердо придерживается какъ въ теоріи, такъ и на практикѣ принципа, что ея колоніи съ европейскимъ населеніемъ пользуются наравнѣ съ метрополіею полнымъ внутреннимъ самоуправленіемъ. Имъ предоставлено право совершенно свободно создавать представительныя установленія, измѣняя по собственному усмотрѣнію предоставленныя имъ уже весьма либеральныя конституціи. Каждая изъ нихъ имѣетъ свою законодательную и исполнительную власть, организованную на чисто-демократическихъ принципахъ. Право veto, предоставленное номинально коронѣ и парламенту, примѣняется и то лишь очень рѣдко въ дѣлахъ, касающихся своего государства, а не спеціально данной колоніи. Какое либеральное толкованіе придается этому различію между общегосударственными и колоніальными вопросами, видно изъ того факта, что всѣ еще свободныя территоріи, лежащія позади нашихъ американскихъ и австралійскихъ колоній, предоставлены въ безконтрольное распоряженіе колоніальныхъ правительствъ, хотя онѣ безъ всякаго нарушенія справедливости могли бы быть захвачены общегосударственнымъ правительствомъ для правильнаго и чрезвычайно выгоднаго ихъ заселенія эмигрантами изъ всѣхъ частей государства. Каждая колонія пользуется такою самостоятельностью въ своихъ дѣлахъ, какою она могла бы пользоваться, еслибы входила въ составъ самой свободной федераціи. Самостоятельность эта даже значительнѣе, чѣмъ въ Соединенныхъ Штатахъ, потому что англійскія колоніи могутъ по своему благоусмотрѣнію облагать пошлинами товары метрополіи. Связь колоніи съ послѣднею принадлежитъ къ числу самыхъ свободныхъ федерацій, хотя и не вполнѣ равноправна, такъ какъ метрополія сохраняетъ за собою власть федеративнаго правительства, правда, доведенную на практикѣ до минимальныхъ размѣровъ. Тѣмъ не менѣе это неравенство составляетъ для англійскихъ владѣній неудобство, потому что лишаетъ ихъ голоса въ вопросахъ внѣшней политики и подчиняетъ ихъ рѣшеніямъ господссвующей страны. Они обязаны поддерживать Англію въ случаѣ войны, а между тѣмъ у нихъ не спрашиваютъ совѣта до ея объявленія.

Къ счастью, теперь уже немного такихъ лицъ, которыя думаютъ, что общественная и индивидуальная справедливость не совпадаютъ, и что людямъ дозволяется предпринимать для обезпеченія интересовъ собственой страны то, что имъ возбраняется дѣлать въ видахъ удовлетворенія частныхъ

---

*) Я имѣю здѣсь въ виду не первоначальную мысль этой усовершенствованной политики, а приложеніе ея къ дѣлу. Первоначальная же мысль ея принадлежитъ несомнѣнно Робёку.

интересовъ. Всѣ, кто такъ настроенъ, признаютъ даже такое ограниченное подчиненіе колоній метрополіи нарушеніемъ принципа справедливости и неоднократно задумывались надъ вопросомъ о способѣ его устраненія. Съ этою цѣлью было предложено, чтобы колоніи посылали своихъ представителей въ лондонскій парламентъ. Другіе предлагали, чтобы власть послѣдняго, какъ и колоніальныхъ парламентовъ, распространялась только на внутреннюю политику и чтобы создано было новое представительное собраніе для внѣшнихъ и общегосударственныхъ дѣлъ, въ которомъ англійскія владѣнія имѣли бы такое же полное представительство какъ и сама Англія. При такой системѣ установлена была полная равноправность между метрополіею и ея колоніями, которыя перестали бы уже быть простыми владѣніями.

Чувство справедливости и воззрѣнія на общественную нравственность, внушающія эти предложенія, заслуживаютъ всякой похвалы, но самыя предложенія такъ мало совмѣстимы съ разумными административными принципами, что они врядъ ли могутъ быть допущены на практикѣ серьезнымъ мыслителемъ. Страны, лежащія въ разныхъ концахъ міра, естественно не могутъ быть подчинены одному правительству или даже состоять только членами одного союза. Если и допустить, что они имѣютъ общіе интересы, то у нихъ не можетъ быть достаточнаго расположенія совѣщаться другъ съ другомъ. У каждой изъ нихъ свое общественное мнѣніе; онѣ обсуждаютъ вопросы не сообща, а отдѣльно и имѣютъ весьма смутное понятіе о взаимномъ настроеніи. Онѣ не знаютъ взаимныхъ цѣлей и не довѣряютъ другъ другу въ избранной тактикѣ. Пусть англичанинъ спроситъ себя, — желаетъ ли онъ довѣрить свою судьбу собранію, состоящему на одну треть изъ представителей американскихъ владѣній Англіи и на другую изъ представителей ея южно-африканскихъ и австралійскихъ владѣній. А между тѣмъ мы къ этому придемъ, если установить сколько-нибудь удовлетворительное и справедливое представительство. И не чувствуетъ ли каждый изъ насъ, что представители Канады или Австраліи, даже въ вопросахъ общегосударственнаго характера, не могутъ быть хорошо знакомы съ интересами, воззрѣніями и желаніями англичанъ, ирландцевъ и шотландцевъ или въ достаточной мѣрѣ интересоваться ими? Даже если имѣть въ виду только созданіе союзнаго государства, то нѣтъ на лицо необходимыхъ условій, которыя мы признали существенными въ этомъ вопросѣ. Англія сама можетъ съ успѣхомъ защищать себя безъ содѣйствія колоній. Ея положеніе болѣе сильно и достойно, какъ державы самостоятельной, чѣмъ какъ члена американской, африканской или австралійской федераціи. Въ случаѣ отдѣленія колоній, она попрежнему можетъ вести съ ними торговлю. Въ общемъ Англія имѣетъ мало выгодъ отъ своихъ владѣній, за исключеніемъ обаянія, и даже эти выгоды уравновѣшиваются вызываемыми ими расходами и дробленіемъ морскихъ и сухопутныхъ ея силъ, которыя въ случаѣ войны или большихъ военныхъ усложненій теперь должны быть вдвое или втрое значительнѣе, чѣмъ еслибы ей пришлось только защищать метрополію.

Но если Англія можетъ прекрасно существовать безъ колоній, и если она можетъ, не нарушая принциповъ нравственности и справедливости, согласиться на отдѣленіе колоній, когда наступитъ моментъ для этого послѣ зрѣлаго обсужденія лучшей формы федераціи, то тѣмъ не менѣе вѣскія соображенія побуждаютъ сохранить нынѣшнее положеніе, пока оно не противорѣчитъ чувствамъ заинтересованныхъ сторонъ. Оно представляетъ собою средство къ охраненію мира и дружнаго сотрудничества народовъ. Оно дѣлаетъ войну невозможною между значительнымъ числомъ во всѣхъ другихъ отношеніяхъ независимыхъ странъ. Кромѣ того оно удерживаетъ ихъ отъ присоединенія къ иностранному государству, предупреждаетъ увеличенія агрессивной силы соперничающихъ державъ, менѣе свободолюбивыхъ и болѣе близкихъ, которыя не всегда такъ миролюбивы и мало тщеславны, какъ Англія. Наконецъ оно держитъ рынки разныхъ странъ открытыми и предупреждаетъ взаимное исключеніе товаровъ при помощи враждебныхъ тарифовъ, все еще соблазняющихъ всѣ большія государства, за исключеніемъ Англіи. Состоя британскими владѣніями, колоніи имѣютъ еще то, особенно важное въ наше время, преимущество, что онѣ усиливаютъ нравственное вліяніе и вѣсъ въ совѣтѣ державъ того государства, которое болѣе другихъ уразумѣло значеніе свободы и, каковы бы ни были его ошибки въ прошломъ, дошло въ своихъ сношеніяхъ съ другими государствами до такой честности и прямоты, что другіе великіе народы считаютъ ихъ невозможными или даже нежелательными. И такъ, если союзъ можетъ, пока онъ сохраняется въ силѣ, продолжаться только въ указанной формѣ неполной равноправности, то важно уяснить себѣ, какія существуютъ средства, чтобы эта неполная равноправность не была слишкомъ обременительна или унизительна даже для самой скромной колоніи.

Единственное невыгодное условіе заключается тутъ въ томъ, что метрополія рѣшаетъ и за себя, и за колоніи вопросъ о мирѣ и войнѣ. Взамѣнъ это обязываетъ метрополію отражать всѣ нападенія, направленныя на колоніи; но это не составляетъ для нихъ достаточнаго вознагражденія за лишеніе ихъ права участвовать въ обсужденіи такого капитальнаго вопроса, какъ война, за исключеніемъ того случая, когда маленькая колонія слишкомъ слаба, чтобы самостоятельно защищаться, и покровительство болѣе сильной ей безусловно необходимо. Поэтому расходы на всѣ войны, за исключеніемъ тѣхъ, которыя подобно каффрской и ново-зеландской велись исключительно въ интересахъ самихъ колоній, должны покрываться метрополіей, а жители колоній, если только они сами не пожелаютъ принять въ нихъ участіе, должны позаботиться только о мѣстной защитѣ своихъ портовъ, береговъ и границъ противъ вторженія непріятеля. Кромѣ того, такъ какъ метрополія оставляетъ за собою право принимать мѣры и вести политику, которыя могутъ вызвать нападеніе на нихъ, то справедливость требуетъ, чтобы она приняла на себя расходы по содержанію постоянной арміи и значительную часть расходовъ по защитѣ страны въ мирное время.

Но есть еще другое средство, болѣе дѣйствительное, которое можетъ служить, и притомъ по большей части лишь одно, полнымъ вознагражденіемъ для второстепенной страны за утрату своей самостоятельности среди другихъ народовъ и поглощеніе ея большимъ и могущественнымъ государствомъ. Это неизбѣжное и въ то же время вполнѣ подходящее средство, удовлетворяющее какъ требованіямъ справедливости, такъ и требованіямъ широкой политики, заключается въ томъ, чтобы открыть всѣ правительственныя должности какъ въ разныхъ частяхъ управленія, такъ и во всѣхъ провинціяхъ жителямъ колоній на совершенно одинаковыхъ основаніяхъ съ жителями метрополіи. Почему мы никогда не слышимъ о враждебныхъ намъ политическихъ проискахъ на островахъ Британскаго канала? По своему происхожденію, вѣрѣ и географическому положенію они скорѣе принадлежатъ Франціи, чѣмъ Англіи. Если же они вѣрны Англіи, то потому, что, подобно Канадѣ и Новому Южному Уэльсу, они пользуются полною самостоятельностью въ своихъ внутреннихъ дѣлахъ и въ системѣ обложенія, и что всѣ должности или почетныя мѣста, зависящія отъ короны, открыты для уроженцевъ острововъ Джерси и Гернси. Они могутъ сдѣлаться генералами, адмиралами, перами Соединеннаго королевства, и ничто не мѣшаетъ имъ занять постъ даже перваго министра. Начало распространенію этой системы на всѣ колоніи было положено просвѣщеннымъ, преждевременно умершимъ, государственнымъ дѣятелемъ сэромъ Вильямомъ Мольсуортсомъ, назначившимъ виднаго канадскаго политика Гинкса вестъ-индскимъ губернаторомъ. Считать подобный вопросъ несущественнымъ въ виду ничтожнаго числа лицъ, которыя могутъ воспользоваться этою уступкою, значитъ придерживаться очень узкаго взгляда на политическую жизнь страны. Это ограниченное число можетъ именно состоять изъ лицъ, которыя имѣютъ наибольшее вліяніе на своихъ согражданъ, и люди вовсе не такъ нечувствительны къ коллективнымъ оскорбленіямъ, чтобы не признать лишеніе преимущества хотя бы одного изъ нихъ общею обидою, если они находятся въ одномъ съ нимъ положеніи. Когда мы лишаемъ руководящихъ дѣятелей какой-нибудь страны роли ея вождей и представителей предъ міромъ, то мы обязаны для удовлетворенія ихъ законнаго честолюбія и честолюбія ихъ отчизны дать имъ возможность занять то же выдающееся положеніе въ другой болѣе вліятельной и могущественной странѣ. Если бы всѣ должности въ Британской имперіи были доступны жителямъ Іоническихъ острововъ, то мы никогда болѣе не услыхали бы объ ихъ желаніи присоединиться къ Греціи. Присоединеніе народу нежелательно, потому что оно въ культурномъ отношеніи составляло бы шагъ назадъ. Но нельзя удивляться, что островъ Корфу, давшій русской имперіи государственнаго дѣятеля съ европейскою извѣстностью, а Греціи до прибытія баварцевъ—президента, признаетъ для себя обиднымъ, что его населеніе не допускается къ занятію высшихъ должностей въ томъ или другомъ правительствѣ.

Вотъ что мы сочли нужнымъ сказать о такихъ владѣніяхъ, населеніе которыхъ стоитъ на достаточно высокой ступени цивилизаціи, чтобы поль-

зоваться представительнымъ правленіемъ. Но есть и такія владѣнія, которыя еще не достигли этой ступени, и которыя должны управляться господствующей страной или лицами, уполномоченными ею. Этотъ способъ управленія имѣетъ столь же законный характеръ, какъ и всякій другой, если онъ при данномъ состояніи цивилизаціи подчиненнаго народа лучше всего обезпечиваетъ его переходъ къ высшему состоянію. Какъ мы уже видѣли, бываютъ такія условія, при которыхъ энергическая власть представляетъ лучшій способъ управленія, чтобы подготовить народъ къ высшей ступени цивилизаціи. Но бываютъ и такія условія, когда энергическая власть сама по себѣ не приводитъ къ благотворнымъ результатамъ, потому что урокъ, который она можетъ дать, уже болѣе чѣмъ усвоенъ народомъ. Однако и тутъ, такъ какъ въ самомъ народѣ нѣтъ побужденій къ самостоятельной дѣятельности, благомыслящая сильная власть одна можетъ заставить его двинуться впередъ. Если сильная власть находится въ рукахъ туземцевъ, то хорошій правитель встрѣчается рѣдко и лишь временно. Но если власть принадлежитъ болѣе цивилизованному народу, то онъ можетъ доставлять постоянно хорошихъ правителей. Господствующая страна можетъ сдѣлать для подвластныхъ ей народностей все, что можетъ быть сдѣлано послѣдовательнымъ рядомъ монарховъ съ неограниченною властью, обезпеченныхъ непреодолимою силою противъ случайностей, которымъ подвержено управленіе варварскимъ народомъ, и вслѣдствіе своихъ дарованій, способныхъ предрѣшить все, чему научилъ опытъ болѣе цивилизованный народъ. Таковъ идеалъ господства свободнаго народа надъ варварскимъ или полу-варварскимъ. Намъ нечего разсчитывать на осуществленіе этого идеала, но если правители не стремятся приблизиться къ нему по мѣрѣ силъ, то они повинны передъ народомъ въ самомъ сильномъ нарушеніи довѣрія, и если они вовсе къ нему не стремятся, то являются своекорыстными узурпаторами, столь же преступными, какъ и тѣ, которые изъ хищничества или честолюбія втеченіи вѣковъ постыдно играли судьбою народныхъ массъ.

Теперь уже очень распространено и съ каждымъ годомъ все болѣе распространяется явленіе, что наиболѣе отсталые народы либо совершенно подчинены болѣе цивилизованнымъ народамъ, либо находятся подъ полнымъ ихъ политическимъ обаяніемъ. Такимъ образомъ въ наше время одна изъ наиболѣе существенныхъ задачъ заключается въ правильной организаціи управленія подвластными народами. Его нужно организовать такъ, чтобы оно было не зломъ, а благомъ для подвластнаго народа, чтобы оно было наиболѣе совершеннымъ и представляло самыя благопріятныя условія для будущаго его непрерывнаго прогресса. Но вопросъ объ организаціи хорошаго правительства для болѣе отсталаго народа разрѣшается по большей части далеко не такъ правильно, какъ разрѣшается соотвѣтственный вопросъ въ примѣненіи къ народу, который способенъ самъ собою управлять. Можно даже сказать, что онъ принадлежитъ еще къ числу вопросовъ открытыхъ. Конечно поверхностные люди не затруднятся его рѣшить. Если напримѣръ Индія не можетъ управлять

сама собою, то требуется только назначенiе министра, который управлялъ бы ею, и подчиненiе этого министра, какъ и всѣхъ прочихъ англiйскихъ министровъ, отвѣтственности передъ парламентомъ. Къ сожалѣнiю, этотъ способъ рѣшенiя вопроса, наиболѣе повидимому простой, въ то же время представляется и самымъ худшимъ и обнаруживаетъ со стороны его защитниковъ полное непониманiе тѣхъ требованiй, которыя могутъ быть поставлены хорошему правительству. Двѣ совершенно различныя вещи: управлять страною подъ отвѣтственностiю передъ народомъ этой страны и управлять страною подъ отвѣтственностью передъ народомъ другой страны. Въ первомъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ хорошимъ правленiемъ, потому что свобода лучше деспотизма; во второмъ мы имѣемъ дѣло только съ деспотизмомъ. Возможенъ лишь выборъ того или другого деспотизма, и вовсе еще нельзя сказать, что деспотизмъ 20 миллiоновъ людей лучше деспотизма нѣсколькихъ людей или одного человѣка. Но не подлежитъ сомнѣнiю, что деспотизмъ людей, которые вовсе не знаютъ подвластнаго народа, по всей вѣроятности будетъ хуже деспотизма тѣхъ, кто его знаетъ. Обыкновенно люди не придерживаются мнѣнiя, что непосредственные агенты власти управляютъ лучше, потому что они управляютъ отъ имени отсутствующаго властителя и притомъ такого, у котораго есть масса другихъ болѣе настоятельныхъ заботъ. Властитель можетъ подвергать ихъ строгой отвѣтственности, усиливаемой тяжкими взысканiями; но еще весьма сомнительно, чтобы эти взысканiя часто достигали цѣли.

Иностранцы могутъ управлять страною лишь весьма несовершенно и преодолѣвая большiя трудности, даже если между управляющими и управляемыми нѣтъ основной противоположности въ привычкахъ и воззрѣнiяхъ. Иностранецъ рѣдко понимаетъ народъ. Онъ не можетъ, судя по впечатлѣнiю, которое производитъ тотъ или другой фактъ на его умъ и чувства, составить себѣ ясное понятiе о томъ, какъ онъ дѣйствуетъ на умъ и чувство подвластнаго народа. То, что коренной житель страны среднихъ практическихъ способностей знаетъ такъ сказать чутьемъ,— иностранецъ можетъ изучить лишь постепенно съ значительнымъ трудомъ, и все-таки его знанiя будутъ неполны. Законы, обычаи, соцiальныя условiя, подвергаемые имъ регламентацiи, незнакомы ему съ дѣтства, а представляются ему чѣмъ-то чуждымъ. Многiе частные вопросы онъ вынужденъ рѣшать, руководствуясь справками у коренныхъ жителей страны, и ему очень трудно знать, кто изъ нихъ собственно заслуживаетъ довѣрiя. Его боятся, къ нему относятся подозрительно, по большей части его не любятъ, обращаются къ нему по большей части только изъ личныхъ выгодъ, и онъ склоненъ принимать подобострастно заискивающихъ у него людей за наиболѣе надежныхъ. Ему угрожаетъ опасность относиться презрительно къ коренному населенiю, а послѣднее въ свою очередь подвергается другой опасности, именно не довѣрять даже благимъ намѣренiямъ иностраннаго правителя. Но это только часть тѣхъ трудностей, съ которыми приходится бороться иностранцу, искренно желающему управлять хорошо. Чтобы до нѣкоторой степени преодолѣть эти труд-

ности, требуются большія усилія и очень значительныя способности со стороны главныхъ правителей и весьма недюжинныхъ со стороны его подчиненныхъ. Лучшею организаціею такого правительства будетъ такая, которая обезпечиваетъ серьезный трудъ, даетъ просторъ способнымъ людямъ и оказываетъ наибольшее довѣріе самымъ выдающимся изъ нихъ. Между тѣмъ отвѣтственность передъ властью, которая сама не совершала этого труда, не пріобрѣла этихъ способностей и по большей части даже не заботится о томъ, чтобы этотъ трудъ былъ совершенъ или эти способности были пріобрѣтены кѣмъ-нибудь другимъ въ удовлотворительной мѣрѣ, не можетъ считаться сколько-нибудь вѣрнымъ средствомъ для достиженія предположенной цѣли.

Говорить, что народъ управляетъ въ собственной странѣ,—это имѣетъ вполнѣ реальный смыслъ; но одинъ народъ ни въ какомъ случаѣ не можетъ управлять другимъ,—это безсмыслица. Народъ можетъ превратить другую страну въ своего рода заповѣдное мѣсто, гдѣ онъ одинъ вправѣ охотиться или извлекать прибыли, въ своего рода скотный дворъ, ферму, эксплоатируемую единственно для полученія наибольшихъ выгодъ. Но если истинная задача правительства состоитъ въ томъ, чтобы заботиться о благѣ управляемыхъ, то совершенно невозможно, чтобы народъ принялъ ее непосредственно на себя. Все, что онъ можетъ сдѣлать, это возложить ее на нѣкоторыхъ изъ лучшихъ своихъ дѣятелей. Для послѣднихъ однако общественное мнѣніе собственной страны не можетъ служить руководствомъ при исполненіи ими своихъ обязанностей или указаніемъ, какъ ихъ исполнять. Стоитъ только взвѣсить, каково было бы управленіе самой Англіи, если бы англичане знали собственныя дѣла и заботились о нихъ лишь въ той мѣрѣ, въ какой они знаютъ дѣла индусовъ и заботятся о нихъ. Но и это сравненіе не даетъ полнаго понятія о сущности вопроса, ибо народъ, настолько равнодушный къ дѣламъ другихъ, вѣроятно разыгрывалъ бы только чисто-пассивную роль и предоставилъ бы правительство самому себѣ, между тѣмъ какъ въ примѣрѣ Индіи политически предпріимчивый англійскій народъ, правда по большей части только одобряетъ, но иногда вмѣшивается въ дѣла, однако постоянно тамъ, гдѣ ему вмѣшиваться не слѣдуетъ. Дѣйствительныя причины благосостоянія или бѣдственнаго положенія, прогресса или регресса индусовъ далеко выходятъ за предѣлы его кругозора. У него нѣтъ необходимыхъ свѣдѣній, чтобы уяснить себѣ существованіе этихъ причинъ или вѣрно судить объ ихъ дѣйствіи. Самые существенные вопросы могутъ быть рѣшаемы помимо его одобренія, равно какъ самыя ужасныя злоупотребленія могутъ происходить помимо его вѣдѣнія. Мотивы, побуждающіе его принципіально вмѣшиваться въ дѣла подвластной страны и подвергать контролю дѣятельность мѣстной администраціи, бываютъ двоякаго рода. Англичане могутъ стремиться къ насильственному распространенію своихъ идей, напримѣръ, принимать мѣры къ обращенію туземцевъ въ христіанство и сознательно или безсознательно оскорблять ихъ религіозныя чувства. Ошибка, свойственная тутъ общественному

мнѣнію властвующей страны, прекрасно иллюстрируется очень распространеннымъ нынѣ въ Англіи требованіемъ, чтобы въ правительственныхъ школахъ дѣти обучались священной исторіи по собственному ихъ желанію или по желанію ихъ родителей. Казалось бы, что это вполнѣ соотвѣтствуетъ чувству справедливости и безпристрастія, насколько его можно ожидать отъ искренныхъ и убѣжденныхъ людей. Дѣйствительно, съ европейской точки зрѣніи требованіе это вполнѣ законно и нисколько не противорѣчитъ принципамъ вѣротерпимости. Но азіатецъ совершенно иначе смотритъ на дѣло. Азіатскій народъ не можетъ себѣ представить, чтобы правительство пускало въ ходъ свой офиціальный механизмъ, не имѣя твердо опредѣленной цѣли, и преслѣдовало эту цѣль полумѣрами, когда оно имѣетъ силу и можетъ вынудить къ ней уваженіе. Если въ правительственныхъ школахъ дѣтей обучаютъ христіанской вѣрѣ, хотя бы уроки задавались только тѣмъ ученикамъ, которые этого пожелаютъ добровольно, родители никогда не повѣрятъ, что не будутъ приняты мѣры для обращенія дѣтей въ христіанство или для уклоненія ихъ отъ вѣры отцовъ. Но даже еслибы удалось ихъ въ этомъ убѣдить, то только въ томъ случаѣ, когда школа вовсе не достигала бы цѣли, т. е. не обращала бы ни одного туземца въ христіанство. Наоборотъ, если она будетъ имѣть хотя бы малѣйшій успѣхъ въ этомъ отношеніи, то нанесетъ ударъ не только правительственной системѣ народнаго образованія, но можетъ быть даже самому правительству. Всѣ увѣщанія сторонниковъ вѣротерпимости не заставятъ лицъ, принадлежащихъ къ англиканской церкви, отдавать своихъ дѣтей въ католическія семинаріи. Ирландскіе католики ни въ какомъ случаѣ не будутъ посылать своихъ дѣтей въ школы, гдѣ ихъ могутъ обратить въ протестанство. А между тѣмъ мы надѣемся, что индусы, твердо убѣжденные, что ихъ можно лишить ихъ вѣры путемъ чисто физическаго дѣйствія, добровольно станутъ подвергать себя опасности быть обращенными въ христіанство.

Вотъ одинъ изъ случаевъ, когда общественное мнѣніе властвующей страны вліяетъ скорѣе вредно, чѣмъ благотворно на дѣятельность мѣстной администраціи. Въ другихъ случаяхъ вмѣшательство происходитъ преимущественно тамъ, гдѣ его настойчивѣе всего требуютъ, т. е. ради интересовъ англичанъ, поселившихся въ Индіи Они имѣютъ на родинѣ друзей, располагаютъ тамъ органами печати и другими средствами воздѣйствія на публику. У нихъ общій языкъ и общіе взгляды съ ихъ соотечественниками. Жалобы, исходящія отъ англичанина, выслушиваются съ большимъ сочувствіемъ даже со стороны лицъ, избѣгающихъ всякой преднамѣренной несправедливости. Между тѣмъ широкій опытъ подтверждаетъ, что если одна сторона властвуетъ надъ другою, то граждане первой, ищущіе счастья въ подвластной странѣ, должны подлежать сильному контролю со стороны правительства, для котораго они всегда составляютъ одно изъ главныхъ затрудненій. Пользуясь обаяніемъ и преисполненные чувства превосходства, какъ побѣдители, они стремятся властвовать, но не сознаютъ отвѣтственности, сопряженной съ властью. Среди народа,

вродѣ индусовъ, самыя энергическія усилія администраціи оказываются недостаточными, чтобы обезпечить слабаго противъ сильнаго, а наибольшею силою располагаютъ пришельцы англичане. Когда личныя качества не противодѣйствуютъ въ значительной степени развращающему вліянію этого положенія вещей, они относятся съ крайнимъ пренебреженіемъ къ туземцамъ и не допускаютъ мысли, чтобы права послѣднихъ могли служить препятствіемъ для ихъ собственныхъ притязаній. Самая естественная защита, оказываемая туземцамъ противъ такого мѣропріятія, которое признается ими полезнымъ для достиженія коммерческихъ цѣлей, выставляется ими, иногда совершенно искренно, кровною обидою. Подобное настроеніе столь естественно при такихъ условіяхъ, что, не смотря на противодѣйствіе, оказанное правительствомъ притязаніямъ англичанъ, оно прорывается постоянно болѣе или менѣе сильно. Хотя само правительство не раздѣляетъ этого настроенія, оно не въ состояніи подавить его вполнѣ даже среди молодыхъ и незрѣлыхъ элементовъ въ своей собственной гражданской администраціи, находящейся однако въ гораздо большей зависимости отъ него, чѣмъ частныя лица, поселившіяся въ Индіи. По достовѣрнымъ свѣдѣніямъ совершенно аналогично положеніе французовъ въ Алжирѣ или американцевъ въ территоріяхъ, отвоеванныхъ у Мексики. Таково повидимому положеніе европейцевъ въ Китаѣ и даже въ Японіи. Нѣтъ надобности напоминать, каково было положеніе испанцевъ въ южной Америкѣ. Во всѣхъ этихъ случаяхъ правительство лучше лицъ, ищущихъ обогащенія, и дѣлаетъ все, отъ него зависящее, чтобы оказать туземцамъ покровительство противъ нихъ. Даже испанское правительство стремилось къ этому искренно, хотя и безуспѣшно, какъ это извѣстно всякому читавшему поучительную книгу Гельпса. Если бы испанское правительство было подчинено общественному мнѣнію испанскаго народа, то оно вѣроятно и не пыталось бы оказывать подобной защиты, потому что испанцы несомнѣнно стояли бы на сторонѣ не язычниковъ, а своихъ христіанскихъ друзей и родственниковъ. Европейскіе пришельцы, а не туземцы пользуются расположеніемъ своего отечества, и только ихъ показанія обыкновенно признаются достовѣрными, потому что они одни имѣютъ побужденіе и располагаютъ средствами настойчиво влiять на невнимательное и равнодушное общественное мнѣніе. Недовѣріе, съ какимъ англичане болѣе, чѣмъ всякій другой народъ, обыкновенно относятся къ собственной странѣ въ вопросахъ, касающихся инородцевъ, направлено преимущественно на мѣропріятія правительства. Во всѣхъ же столкновеніяхъ между правительствомъ и частными лицами всякій англичанинъ непремѣнно предполагаетъ, что вина на сторонѣ правительства. Когда англійскій подданный требуетъ, чтобы правительство въ данномъ частномъ случаѣ игнорировало гарантіи, предоставленныя туземцамъ противъ англійскихъ притязаній, административные органы, не смотря на добрыя свои намѣренія, по большей части предпочитаютъ ради огражденія своихъ интересовъ въ парламентѣ и во избѣжаніе столкновеній сдѣлать соотвѣтственныя уступки.

Дѣло ухудшается еще тѣмъ, что, когда къ англійскому общественному

мнѣнію обращаются во имя справедливости и человѣколюбія съ воззваніемъ придти на помощь подвластной странѣ или народу,—а оно, къ чести своей, очень воспріимчиво къ подобнымъ воззваніямъ — столь же вѣроятно, что цѣль не будетъ достигнута. Въ подвластной странѣ также существуютъ притѣснители и угнетенные, могущественные классы или отдѣльныя лица и покорные имъ рабы; между тѣмъ только первые располагаютъ средствами влiять на англійское общественное мнѣніе. Деспотъ или сластолюбецъ, лишенный власти вслѣдствіе злоупотребленія ею, но не потерпѣвшій другого наказанія, а напротивъ продолжающій пользоваться земными благами въ большей степени, чѣмъ прежде; шайка привеллигированныхъ землевладѣльцевъ, требующихъ, чтобы государство предоставило имъ принадлежащее ему право обложенія земли налогомъ, или признающихъ всякую попытку оградить народную массу отъ ихъ эксплоатаціи величайшею несправедливостью, — вотъ кто легко можетъ найти себѣ заинтересованныхъ или наивныхъ защитниковъ въ парламентѣ и печати. Безмолвные милліоны такихъ защитниковъ не находятъ.

Предыдущія соображенія показываютъ намъ, какъ дѣйствуетъ принципъ, который можно было бы считать безспорнымъ, если бы на него чаще обарщали вниманіе, именно тотъ принципъ, что если отвѣтственность передъ управляемыми представляетъ самую надежную гарантію хорошаго управленія, то отвѣтственность передъ какими-нибудь другими лицами не приводитъ къ тому же результату, а можетъ породить столько же зла, сколько и добра. Отвѣтственность мѣстныхъ правителей въ нашихъ азіатскихъ владѣніяхъ передъ англійскимъ народомъ полезна преимущественно потому, что она обезпечиваетъ гласное обсужденіе мѣръ принимаемыхъ правительствомъ. Но польза гласнаго обсужденія не требуетъ, чтобы широкая публика уяснила себѣ подлежащій рѣшенію вопросъ: достаточно, если его уяснятъ себѣ нѣкоторыя лица изъ ея среды. Чисто нравственная отвѣтственность не составляетъ отвѣтственности передъ всѣмъ народомъ, а только передъ тѣми лицами среди его, которыя составили себѣ сужденіе о данномъ вопросѣ. Взвѣшивать и подсчитывать слѣдуетъ мнѣнія, и голосъ одного человѣка, хорошо знакомаго съ предметомъ, долженъ уравновѣшивать голоса тысячи людей, незнакомыхъ съ нимъ. Нельзя сомнѣваться въ пользѣ такого положенія, въ силу котораго администраторы подвластной страны вынуждены защищать свои мѣропріятія передъ общественнымъ мнѣніемъ; среди него всегда найдутся нѣсколько компетентныхъ судей, хотя мнѣнія остальныхъ вѣроятно будутъ значительно хуже, чѣмъ отсутствіе всякаго мнѣнія. Вотъ въ чемъ заключается вся польза, вытекающая изъ контроля англійскаго парламента и народа надъ мѣстнымъ правительствомъ Индіи.

Исполняя свой долгъ по отношенію къ Индіи, англійскій народъ можетъ, не навязывая ей непосредственно своего управленія, снабжать ее хорошими правителями. Такими правителями менѣе всего могутъ быть англійскіе министры, озабоченные дѣлами не Индіи, а Англіи. Они сохраняютъ свой постъ такъ недолго, что не могутъ надлежащимъ обра-

зомъ освоиться съ сложнымъ управленіемъ отдаленной страны; на нихъ искусственное общественное мнѣніе, вызываемое двумя или тремя парламентскими говорунами, вліяетъ сильнѣе, чѣмъ настоящее общественное мнѣніе; они не имѣютъ надлежащей подготовки и не занимаютъ надлежащаго положенія, чтобы искренно составить себѣ самостоятельное мнѣніе. Свободная страна, которая пытается управлять отдаленными владѣніями съ другимъ населеніемъ, создавая только новую отрасль собственнаго управленія, неизбѣжно терпитъ неудачу. Единственная система, которая можетъ увѣнчаться нѣкоторымъ успѣхомъ, заключается въ созданіи мѣстной администраціи, имѣющей болѣе или менѣе устойчивый характеръ, допускающей со стороны общегосударственнаго управленія только контроль и право отвергать тѣ или другія мѣропріятія. Такая мѣстная администрація существовала въ Индіи. Я опасаюсь, что какъ сама Индія, такъ и Англія сильно поплатятся за близорукую политику, упразднившую этотъ посредствующій правительственный механизмъ.

Нечего упоминать, что подобная администрація не можетъ удовлетворять всѣмъ требованіямъ хорошаго управленія. Прежде всего не можетъ быть полнаго совпаденія и непрерывности интересовъ управляющаго и управляемыхъ, которыя такъ трудно достигаются, даже когда управляемый народъ въ большей или меньшей степени подготовленъ къ управленію собственными дѣлами. Въ данномъ случаѣ нѣтъ необходимыхъ условій для хорошаго управленія, и приходится довольствоваться только меньшимъ зломъ. Вопросъ сводится къ тому, чтобы дать мѣстной администраціи такую организацію, которая при существующихъ трудныхъ условіяхъ заставляла бы ее по возможности сильнѣе дорожить хорошимъ управленіемъ и избѣгать дурного. Такую организацію и представляетъ собою посредствующее административное учрежденіе. Оно имѣетъ всегда то преимущество предъ непосредственнымъ управленіемъ, что при всякихъ обстоятельствахъ несетъ только обязанности по отношенію къ управляемымъ и должно считаться только съ интересами послѣднихъ. Его можно поставить въ такія условія,—какъ это было сдѣлано по отношенію къ остъ-индской компаніи,—что дурное управленіе страною не доставитъ ему почти никакихъ выгодъ, и что оно будетъ находиться въ полной независимости отъ своекорыстныхъ классовыхъ или частныхъ интересовъ. Если правительство метрополіи и парламентъ подчиняются вліяніямъ этого рода при исполненіи задачъ, возложенныхъ на него въ послѣдней инстанціи, то мѣстное административное учрежденіе навѣрно выступитъ защитникомъ владѣній предъ лицомъ метрополіи. Кромѣ того оно въ силу вещей составлено преимущественно изъ лицъ, располагающихъ спеціальными свѣдѣніями въ этого рода вопросахъ, получившихъ подготовку на мѣстѣ и посвящающихъ себя административной дѣятельности по профессіи. Обладая этими качествами и не опасаясь потерять мѣсто вслѣдствіе разныхъ случайностей въ политической жизни метрополіи, такіе мѣстные администраторы отожествляютъ себя съ своею должностью и конечно гораздо болѣе заинтересованы въ успѣхѣ администра-

тивныхъ задачъ и въ процвѣтаніи страны, которою они управляютъ, чѣмъ членъ кабинета въ конституціонной странѣ, дорожащій исключительно хорошимъ управленіемъ той страны, въ которой онъ дѣйствуетъ. Насколько выборъ другихъ мѣстныхъ административныхъ дѣятелей будетъ зависѣть отъ этого учрежденія, ихъ назначеніе не будетъ подчинено водовороту партійной борьбы съ ея прискорбными послѣдствіями и вліяніямъ, которыя вызываются стремленіемъ заручиться сторонниками или устранить противниковъ и которымъ заурядные дѣятели подчиняются всегда легче, чѣмъ сознанію своего долга предоставлять мѣста только наиболѣе подготовленнымъ людямъ. Оградить по возможности эту категорію назначеній отъ вредныхъ вліяній гораздо важнѣе, чѣмъ устранить любое неустройство въ другихъ отрасляхъ администраціи. Во всякой другой отрасли управленія дурныя послѣдствія неподготовленности чиновника ослабляются вліяніемъ общественнаго мнѣнія. Но такъ какъ въ подвластной странѣ самъ народъ не можетъ взять контроля надъ административнымя дѣятелями въ свои руки, то успѣхъ управленія всецѣло зависитъ отъ качествъ и способностей самихъ администраторовъ.

Никогда не слѣдуетъ забывать, что въ такой странѣ, какъ Индія, все зависитъ отъ личныхъ качествъ и способностей правительственныхъ агентовъ. Эта истина служитъ основнымъ принципомъ управленія страною. Тотъ день, когда въ Индіи придутъ къ заключенію, что и тамъ можно безнаказанно придерживаться системы, достигшей уже такого преступнаго распространенія въ Англіи, въ силу которой отвѣтственныя должности раздаются по соображеніямъ личнаго характера, будетъ началомъ упадка и крушенія нашего господства. Даже при искреннемъ желаніи отдать предпочтеніе лучшему кандидату нельзя разсчитывать, что всегда найдены будутъ самые подходящіе дѣятели. Ихъ должна подготовлять самая система, это и достигалось до сихъ поръ. Вотъ почему наше управленіе въ Индіи было устойчиво и приводило къ постояннымъ, тоже не особенно быстрымъ, административнымъ и гражданственнымъ успѣхамъ. Теперь же возстаютъ противъ этой системы съ такимъ озлобленіемъ, ее стараются упразднить съ такимъ усердіемъ, какъ будто подготовленіе чиновниковъ къ ихъ должностямъ—дѣло совершенно неразумное и составляетъ ничѣмъ не оправдываемое нарушеніе права на неопытность и невѣжество. Существуетъ тайный заговоръ между людьми, которые добиваются первостепенныхъ постовъ въ Индіи для своихъ родственниковъ, живущихъ еще въ Англіи, и людьми, которые, переселившись уже въ Индію, требуютъ, чтобы ихъ перевели изъ конторы, торгующей индиго, или изъ канцеляріи присяжнаго повѣреннаго прямо на постъ министра юстиціи или финансовъ. Въ администраціи у насъ установилась «монополія», вызывавшая въ свое время много нападокъ и сильно напоминающая монополію, какою пользуется судебный персоналъ: ея отмѣна широко раскроетъ двери вестминстрскаго дворца первому встрѣчному, друзья котораго удостовѣряютъ, что онъ по временамъ заглядывалъ въ Блэкстонъ. Если установится обычай посылать чиновни-

ковъ изъ Англіи или поощрять ихъ къ переселенію въ Индію для занятія тамъ видныхъ должностей безъ предварительнаго ихъ ознакомленія съ дѣлами на второстепенныхъ должностяхъ, то самыя важныя изъ нихъ будутъ предоставлены племянничкамъ и карьеристамъ, относящимся совершенно безучастно къ интересамъ страны или къ своему дѣлу, не располагающимъ надлежащими знаніями, озабоченнымъ только тѣмъ, чтобы поскорѣе обогатиться и вернуться домой. Благополучіе страны требуетъ, чтобы люди, предназначенные управлять ею, посылались туда уже въ молодости въ качествѣ простыхъ кандидатовъ, начинали свою службу съ простыхъ должностей и повышались только по прошествіи нѣкотораго времени, когда они докажутъ свою подготовку. Система, которой придерживалась остъ-индская компанія, страдала тѣмъ недостаткомъ, что, хотя на высшія должности тщательно избирались лучшіе люди, но если чиновникъ оставался на службѣ, то рано или поздно онъ все-таки получалъ повышеніе, каковъ бы ни былъ его нравственный и умственный цензъ. Не слѣдуетъ однако забывать, что при такомъ составѣ чиновниковъ даже наименѣе пригодные повышались послѣ долголѣтняго исполненія своихъ обязанностей подъ контролемъ высшихъ чиновниковъ и по меньшей мѣрѣ не заслуживъ рѣшительнаго порицанія. Но хотя это и ослабляло недостатки системы, они все-таки оставались значительными. Если человѣкъ признается способнымъ занять только мѣсто помощника, то онъ долженъ оставаться имъ всю свою жизнь, и поступившіе на службу послѣ него, если они способнѣе, должны повышаться независимо отъ его повышенія. Однако за исключеніемъ этого недостатка, старая система представляется мнѣ вполнѣ цѣлесообразной. Къ тому же она получила дальнѣйшее усовершенствованіе, совмѣстимое съ ея сущностью, именно первоначальныя назначенія были поставлены въ зависимость отъ предварительнаго конкурснаго испытанія. Это нововведеніе представляетъ то преимущество, что чиновники избираются изъ числа лицъ наиболѣе трудолюбивыхъ и способныхъ и что за рѣдкими исключеніями между должностными лицами, отъ которыхъ зависитъ назначеніе, и кандидатами на должность нѣтъ какихъ-либо личныхъ отношеній.

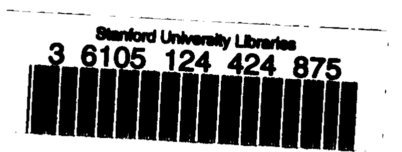
Справедливо во всѣхъ отношеніяхъ, чтобы избранные и подготовленные такимъ образомъ чиновники назначались исключительно на мѣста, требующія спеціальныхъ знаній по дѣламъ Индіи и опытности въ нихъ. Если дверь, ведущая къ высшимъ должностямъ, будетъ, хотя бы только случайно, открываться лицамъ, не побывавшимъ на низшихъ, то въ нее будутъ такъ усердно стучаться вліятельные люди, что трудно будетъ держать ее вообще закрытой. Исключеніе можетъ быть допущено только для наивысшаго поста. Вице-король британской Индіи долженъ свободно избираться изъ числа дѣятелей, наиболѣе способныхъ къ общему управленію. Обладая этою способностью, онъ проявитъ и другія и съумѣетъ воспользоваться существующими въ странѣ знаніями и опытностью въ мѣстныхъ дѣлахъ, которыхъ онъ самъ не имѣлъ случая пріобрѣсти. По весьма основательнымъ причинамъ вице-король долженъ быть человѣ-

комъ, не прошедшимъ обычныхъ ступеней служебной іерархіи. Всѣ вѣдомства болѣе или менѣе заражены предразсудками, отъ которыхъ долженъ быть свободенъ главный правитель. Даже между способными и опытными дѣятелями, прослужившими всю свою жизнь въ Азіи, не найдется такихъ, которые усвоили бы себѣ наиболѣе передовыя европейскія идеи въ дѣлахъ общаго управленія. Эти идеи главный правитель долженъ привезти съ собою и сочетать ихъ съ опытомъ, сложившимся въ самой Индіи. Кромѣ того, принадлежа къ другому классу людей и будучи назначенъ другою властью, онъ лишь въ рѣдкихъ случаяхъ будетъ имѣть личныя пристрастія, отвлекающія его отъ правильнаго пути при назначеніи на тѣ или другія должности. Это важное обезпеченіе честнаго замѣщенія должностей существуетъ въ рѣдкомъ совершенствѣ при смѣшанной системѣ управленія короною и остъ-индской компаніею. Генералъ-губернаторъ и губернаторы, отъ которыхъ въ послѣдней инстанціи зависятъ назначенія, сами если не по закону, то фактически назначаются короною, т. е. общимъ правительствомъ, а не мѣстнымъ собраніемъ. Высшее должностное лицо, назначаемое короною, въ большинствѣ случаевъ лично или политически не заинтересовано въ тѣхъ или другихъ мѣстныхъ назначеніяхъ, между тѣмъ какъ собраніе, въ которомъ значительное число членовъ сами служили въ Индіи, по всѣмъ вѣроятіямъ не будетъ столь безпристрасто. Но эта гарантія исчезнетъ, если чиновники хотя бы посылаемые въ Индію еще молодыми людьми въ качествѣ кандидатовъ, будутъ избираться въ значительномъ числѣ изъ того класса, который доставляетъ вице-королей и губернаторовъ. Въ этомъ случаѣ даже первоначальныя конкурсныя испытанія не представятъ достаточнаго обезпеченія. Правда, они устранятъ невѣжественныхъ и неспособныхъ кандидатовъ, заставятъ молодыхъ людей изъ привиллегированныхъ семействъ вступить въ соперничество съ остальными кандидатами при одинаковомъ запасѣ знаній и способностей, исключатъ наиболѣе тупоумныхъ, находящихъ себѣ мѣста на церковной службѣ, но затѣмъ они нисколько не будутъ служить обезпеченіемъ противъ предоставленія мѣстъ по протекціи. При такихъ условіяхъ должностное лицо, отъ котораго зависятъ назначенія, уже не будетъ стоять въ сторонѣ отъ кандидатовъ и относиться къ нимъ безразлично; наоборотъ нѣкоторая часть ихъ будетъ находиться съ нимъ въ личныхъ отношеніяхъ, а болѣе значительная—въ отношеніяхъ политическихъ. Члены нѣкоторыхъ семействъ и вообще представители высшихъ классовъ и лица, имѣющія хорошія связи, будутъ повышаться быстрѣе, чѣмъ ихъ конкурренты, сохранять свои мѣста, не смотря на проявленную неспособность, или получать должности, на которыя есть болѣе способные кандидаты. Тутъ произойдетъ то же, что вредитъ производству въ арміи, и развѣ только лица, отличающіяся такою невѣроятною наивностью, что могутъ вѣрить въ безпристрастіе военнаго производства, будутъ разсчитывать и на безпристрастіе при назначеніяхъ въ индійскую гражданскую службу. Я опасаюсь, что при настоящей системѣ это зло не можетъ быть устранено путемъ какихъ-либо общихъ

мѣръ. Ни одна изъ нихъ не можетъ представить обезпеченія, какое сама по себѣ представляла такъ-называемая система двойственнаго управленія.

Для Индіи несомнѣнно было зломъ то, что̀ признается большимъ преимуществомъ въ системѣ управленія метрополіею, именно, что система эта выработалась сама собою не въ силу предварительнаго плана, а путемъ послѣдовательныхъ мѣропріятій и приспособленія государственнаго механизма, первоначально созданнаго для другихъ цѣлей. Такъ какъ страна, отъ которой зависѣло ея сохраненіе, не была тою страною, потребности которой ее вызвали, то выгодныя ея практическія послѣдствія не были сознаны общественнымъ ея мнѣніемъ, и потребовались теоретическія доказательства ея пользы. Но именно ихъ-то къ несчастію не доставало, и несомнѣнно общая правительственная теорія не можетъ ихъ дать, такъ какъ она создана для государствъ, находящихся въ совершенно другихъ условіяхъ, чѣмъ какія существовали въ данномъ случаѣ. Между тѣмъ въ правительственной, какъ и во всякой другой человѣческой дѣятельности, всѣ устойчивыя начала внушены были первоначально наблюденіемъ надъ какими-нибудь особенными случаями, предоставляющими дѣйствіе общихъ законовъ въ новой или еще неотмѣченной комбинаціи. Великобританскія, равно какъ и сѣверо-американскія установленія по преимуществу внушили народамъ правительственныя теоріи, которыя послѣ всего ими пережитаго теперь воскрешаютъ ихъ къ новой политической жизни. Остъ-индская компанія выяснила, какъ цивилизованная страна можетъ лучше всего управлять своими полуварварскими владѣніями, и, внушивъ соотвѣтственную теорію, она исчезла. Было бы очень странно, еслибы послѣ двухъ или трехъ дальнѣйшихъ поколѣній эта теорія составила бы единственное наслѣдіе нашего господства въ Индіи, еслибы потомство сказало о насъ, что, случайно напавъ на такой строй, до котораго намъ не удалось правильно додуматься, мы поспѣшили его уничтожить и лишились тѣхъ выгодныхъ условій, которыя онъ могъ создать, вслѣдствіе непониманія вызвавшихъ его началъ. Будемъ надѣяться, что этого не случится; но если Англія и цивилизація избѣгнутъ такого прискорбнаго послѣдствія, то только заручившись гораздо болѣе широкими политическими воззрѣніями, чѣмъ можетъ дать англійская или европейская практика, и посвятивъ себя болѣе глубокому изученію положенія Индіи и политическихъ ея условій, чѣмъ какому до сихъ поръ посвящали себя англійскіе политики или лица, знакомившія англійскую публику съ индійскими дѣлами.

КОНЕЦЪ.


Stanford University Libraries
3 6105 124 424 875

